

ADRIAN MIROIU

**INTRODUCERE ÎN ANALIZA
POLITICILOR PUBLICE**

Adrian Miroiu

Introducere în analiza politicilor publice

CUPRINS

PREFAȚĂ	7
Capitolul 1. CE SUNT POLITICILE PUBLICE?	11
a) Sectorul public	14
b) Politicile publice	23
c) De ce este nevoie de politici publice?	29
Capitolul 2. CE ESTE ANALIZA POLITICILOR?	38
a) Analiza politicilor	38
b) Statul și politicile publice	47
c) Modele ale politicilor	58
Capitolul 3. STABILIREA AGENDEI	64
a) Sursele problemelor	66
b) Modele ale stabilirii agendei	75
c) Respingerea agendei	81
d) Definirea problemelor	86
Capitolul 4. FORMULAREA POLITICILOR	92
a) Ce determină formularea politicilor?	93
b) Stabilirea criteriilor	98
c) Analiza alternativelor	103
d) Învățarea și transferul de politici	108
Capitolul 5. RAȚIONALITATE ȘI DECIZIE	115
a) Conceptul de decizie rațională	116
b) Critici ale modelului deciziei raționale	127
c) Modele alternative ale deciziei	131

Capitolul 6. IMPLEMENTAREA POLITICILOR	141
a) Cum se implementează o politică	142
b) Instrumentele politicilor	148
c) Încheierea politicilor	159
Capitolul 7. EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE	166
a) Ce este evaluarea?	166
b) Tipuri de evaluare	176
c) Metode de evaluare	181
BIBLIOGRAFIE	193

PREFAȚĂ

Încercarea mea de a propune o introducere în analiza politicilor publice a fost motivată în primul rând de lucrul cu studenții înscriși în programe postuniversitare de politici publice și administrație publică, de guvernare și dezvoltare instituțională. Dacă în urmă cu patru sau cinci ani însăși expresia „politici publice“ era nu doar ignorată, dar chiar blamată, astăzi sunt bucuros să știu că primele programe de politici publice, la nivel universitar sau postuniversitar, sunt îmbrățișate de universitățile noastre. De aceea, prezentarea într-o lucrare de sine stătătoare a temelor de bază ale analizei politicilor mi-a apărut ca un obiectiv important nu numai în plan personal, dar și în cel al construcției instituționale în știința politică de la noi.

Am urmărit prezentarea într-o formă cât mai simplă (chiar dacă, pesemne, uneori simplificatoare) a problematicii elaborării și aplicării politicilor publice (cu un termen mai tehnic: a procesului de înfăptuire a politicilor publice). Obiectivul meu s-a concentrat asupra principalelor mecanisme ce intervin în acest proces. Așa cum va putea observa cu ușurință un cititor atent, în fiecare context în parte am încercat să mă raportez la trei aspecte (Kingdon, 1995): la caracteristicile problemelor care intră pe agendă; la mecanismele care țin de procesul efectiv de înfăptuire a politicilor publice; la cadrul sau contextul politic în care sunt formulate și sunt implementate politicile publice.

Accentul pe cele trei dimensiuni ale politicilor publice are și un alt obiectiv. De foarte multe ori, cei care încep să studieze politicile publice sunt – mai mult sau mai puțin conștient, mai mult sau mai puțin explicit – influențați de o imagine raționalistă asupra acțiunii sociale. Ei tind să își întemeieze susținerile pe ideea că acțiunile actorilor politici, modalitățile în care se iau deciziile se pot caracteriza în mare apelând la modelul actorului individual rațional. Altfel zis,

ei admit că în procesul de înfăptuire a politicilor e important să detectăm actorii implicați și să îi caracterizăm ca raționali: ei posedă informație credibilă asupra situației în care se află; au capacitatea și resursele de analiză a tuturor alternativelor relevante; reușesc să își formeze preferințe consistente asupra tuturor alternativelor relevante; și aleg alternativa cea mai bună – alternativa care le permite să atingă cel mai bine obiectivele pe care le au. Într-o măsură deloc neglijabilă, lucrarea de față va putea fi citită ca un efort de a pune sub semnul întrebării această supoziție. Miezul ei este analiza critică a ideii că procesul de formulare și de implementare a politicilor publice poate fi caracterizat ca unul rațional. Ideea pe care o susțin este că lucrurile nu stau astfel: pentru a înțelege modul în care se formulează politicile publice, în care se iau decizii importante, care ne afectează viața fiecăruia dintre noi, e nevoie să renunțăm la imagini simplificatoare asupra a ce înseamnă că procesul politic este unul rațional. De aceea, discuțiile asupra ideii de raționalitate limitată, asupra modelului incrementalist sau asupra celui al coșului de gunoi de luare a deciziilor au nu numai rolul de a accentua asupra trăsăturilor unei etape sau ale unui stadiu al procesului de înfăptuire a politicilor publice. Ele spun ceva mai mult: cum întreg acest proces este încărcat de constrângeri sociale, politice, economice, care fac ca el să nu poată fi ușor pus în chingile strâmte ale unui sau altui model rațional.

Mai este un fapt care se cuvine subliniat, chiar dacă nu am zăbovit mult asupra lui în cadrul lucrării. Anume, pentru a înțelege cum se desfășoară procesul de elaborare și de implementare a politicilor, accentul trebuie să cadă asupra acțiunilor, motivațiilor și intereselor diverșilor actori individuali implicați. Pentru a construi un model al politicilor publice, e necesar să înțelegem felul în care se agregă aceste acțiuni, motivații și interese individuale. În spatele întregii abordări se află problemele care se ridică din necesitatea de a produce acțiuni colective. Cum este posibilă acțiunea colectivă, atunci când interesele diverșilor participanți la o practică socială sunt numai parțial convergente?

Problema are o modalitate de expresie care e foarte bine cunoscută – și am accentuat asupra ei încă din primul capitol al lucrării. Anume, cum se produc bunurile publice? Am analizat mai multe abordări ale acestei chestiuni, punând-o în relație cu cea a naturii, dimensiunilor și mărimii sectorului public. Necesitatea de elaborare și de implementare a politicilor publice este privită în acest cadru, ca mecanism de acțiune a statului în contextul și în cadrul sectorului public.

Cel de-al doilea capitol al lucrării se concentrează asupra ideii de analiză a politicilor. Sunt menționate două dimensiuni ale acesteia: pe de o parte, faptul că tipurile de analiză a politicilor se pot diferenția în funcție de modul în care ele se raportează la procesul însuși de înfăptuire a politicilor – mergând de la o

analiză a politicilor (cu interes mai accentuat de cercetare) până la o analiză *pentru* politici (caz în care interesul practic-politic predomină). Pe de altă parte, ideea de politică publică este dependentă de concepția generală asupra rolului statului și al grupurilor organizate de interese în procesul de formulare și de aplicare a politicilor. Sunt menționate trei mari paradigme de abordare a acestei chestiuni: cea pluralistă; cea elitistă; și cea marxistă.

Lectura lucrării va indica faptul că nu sunt adeptul modelelor secvențiale de înțelegere a procesului de înfăptuire a politicilor. Dimpotrivă, în multe contexte vor fi indicate rațiuni puternice împotriva unei astfel de înțelegeri. Cu toate acestea, pentru a face mai accesibil materialul – așadar din rațiuni didactice – acesta a fost aranjat pe următoarele teme: stabilirea agendei; formularea politicilor; decizia; implementarea; evaluarea politicilor. Analiza celor cinci teme (care au luat forma unor capitole distincte) reprezintă partea cea mai extinsă a lucrării.

Vreau să subliniez câteva din opțiunile făcute și care e important să fie reținute: căci problemele respective ar fi putut fi abordate și în alte modalități. Mai întâi, problema instrumentelor politicilor este abordată relativ la contextul implementării unei politici. Evident însă că nu putem vorbi despre formularea politicilor sau despre compararea politicilor fără a avea în minte o discuție asupra instrumentelor care ar urma să fie utilizate. În al doilea rând, problematica învățării politicilor și a transferului de politici este discutată relativ la contextul formulării politicilor; dar e important să accentuez încă de pe acum că această problematică sparge distincția dintre cele cinci diviziuni pe care le-am stabilit pentru a prezenta procesul de înfăptuire a politicilor publice.

Elaborarea acestei lucrări nu ar fi fost posibilă fără posibilitatea de a mă informa asupra literaturii existente și de a intra în contact cu profesori care au lucrat în diverse domenii ale analizei politicilor. Am beneficiat de sprijinul oferit prin TEMPUS JEP 12516-97 și 12517-97, precum și prin proiectul „Guvernare și administrare locală”, finanțat prin CNCISIS. Pe de altă parte, mărturisesc că fără experiența administrativă și politică pe care am avut-o în ultimii ani nu aș fi putut să înțeleg și să simt din interior politicile publice – cum se elaborează și cum se aplică ele.

Cu toată dragostea, dedic această carte lui Andrei Miroiu, coleg și critic avizat al lucrărilor mele.

A.M.

3 mai 2001

CE SUNT POLITICILE PUBLICE?

Vorbim adesea despre politicile pe care le formulează sau le aplică guvernarea. Auzim întrebări de genul: De ce a luat parlamentul sau guvernul (sau consiliul județean; sau primăria) o astfel de decizie? Sau, dimpotrivă: De ce, în problema aceasta, guvernul (sau consiliul județean; sau primăria) nu ia nici o măsură? Sau: De ce nu cunoaștem încă rezultatele aplicării unei astfel de măsuri? Sau chiar: Nu sunt de acord cu această decizie și voi face tot posibilul ca să împiedic aplicarea ei! În toate aceste cazuri, ceea ce avem în minte – noi sau interlocutorii noștri – sunt diversele politici promovate (sau care, din punctul nostru de vedere, ar trebui să fie promovate) de parlament, guvern, de primărie sau, în general, de o instituție publică.

Să mai observăm că întrebările noastre privesc aspecte diferite ale unei politici publice: cum se ajunge ca o problemă să fie obiect al unei decizii a unei instituții publice; cum, dintre alternativele aflate în fața sa, ea alege una anume; cum, odată luate, deciziile sunt implementate; de ce unele politici au succes, iar altele nu. Să începem în acest capitol discuția unor astfel de întrebări cu problema însăși a definirii termenilor centrali.

Primul dintre aceștia este acela de „public”. Îl întâlnim în multe expresii, precum: opinie publică; drept public; sănătate publică; transport public; educație publică; datorie publică – dar și în expresia „politici publice”. O politică publică, intuitiv, privește o acțiune în domeniul public – înțeles ca opunându-se domeniului „privat”. Vorbim despre universități publice și private; despre proprietate publică și proprietate privată, înțelegând că cei doi termeni se opun.

La modul general, ce se înțelege prin **public** și prin **privat**? În gândirea liberală tradițională, distincția privește două *sfere* sau *genuri de activități sociale*. Sfera privată e cea a libertății de acțiune individuală; sfera rezultatelor alegerilor private ale fiecărui individ: de a trăi un anumit fel de viață; de a-și întemeia o familie și de a se comporta în cadrul ei; de a desfășura activități economice. Rolul statului nu putea fi altul decât acela de a asigura cadrul egal pentru ca fiecare persoană să acționeze în mod liber, mai degrabă decât de a interveni în viața fiecăruia; de a lăsa ca inițiativele individuale să se manifeste nestingherit pe piață. Sfera publică e aceea a acțiunii guvernării: în primul rând, de a crea condiții pentru manifestarea liberă a fiecăruia; dar și, desigur, de a furniza facilități publice (asigurarea ordinii, a apărării, a educației de bază etc.).

Distincția dintre sfera publică și cea privată a fost adesea legată de altele; uneori ea a fost gândită chiar ca suprapunându-se acestora, iar în conștiința comună ea trimite implicit la ele. Iată numai câteva:

public	↔	privat
polis	↔	gospodărie casnică
deschis	↔	închis
bărbătesc	↔	femeiesc

Dar, dacă avem două sfere atât de diferite ale unei societăți, se ridică două întrebări legitime: 1) Care sunt relațiile dintre ele; există între ele compatibilitate sau, dimpotrivă, o tensiune de neaplanat?; 2) Care este temeiul acestei distincții?

Pentru liberalii clasici, răspunsul la prima întrebare este acela că interesul public nu este opus celui privat: dimpotrivă, atunci când acționează pentru a-și urma propriul interes, oamenii îl servesc și pe cel public; forțele pieței libere nu numai că nu se opun binelui sau interesului societății, ci îl promovează. Probabil că cea mai cunoscută formulare a acestui punct de vedere – condensată în metafora *mâinii invizibile* – îi aparține lui Adam Smith, marele economist englez din secolul al XVIII-lea:

În mod obișnuit, ce e drept, el [individul] nu intenționează promovarea interesului public și nici nu știe cu cât contribuie el la această promovare... el urmărește numai să-și asigure capitalul său; iar îndrumând acea activitate așa încât să producă cea mai mare valoare posibilă, el urmărește numai câștigul său; astfel... el e condus de o mână invizibilă, ca să promoveze un scop care nu

face parte din intenția lui. Urmărindu-și interesul său, el adeseori promovează interesul societății mai efectiv decât atunci când intenționează să-l promoveze. (Smith, 1964: IV, 2)

Cum putem deosebi între sfera publică și cea privată? La mijlocul secolului trecut, J. St. Mill a formulat răspunsul considerat clasic astăzi: sfera privată este cea în care acțiunile noastre nu cauzează vătămarea altcuiva. Eu pot să fac orice acțiune care nu îl vatămă pe altul. Dacă însă ceea ce fac interferează cu interesele altcuiva, atunci acțiunea mea este una publică. Or, dacă acțiunile din sfera privată nu încalcă libertățile altcuiva, înseamnă că acțiunea statului nu este legitimă în cadrul ei; ea devine legitimă numai în sfera publică, pentru a asigura protejarea celorlalți cetățeni (Mill, 1993).

Este procesul de elaborare și de aplicare a politicilor publice dependent de *felul în care bărbații au conceput distincția dintre public și privat*? Dacă răspunsul este afirmativ, atunci în expresiile „politici publice”, „sferă publică” și „sector public” publicul la care se face referire este unul bărbătesc, din care femeile sunt excluse.

„Opoziția liberală dintre public și privat este mai mult decât o distincție între două genuri de activități sociale. Sfera publică și principiile care o guvernează sunt văzute ca separate de sau independente de relațiile din sfera privată... Feministii argumentează că liberalismul este structurat în funcție de relații de clasă, dar și patriarhale și că distincția dintre public și privat pune în umbră raportul dintre femei și bărbați în cadrul unei aparente ordini universale, egalitare și individualiste.” (Pateman, 1983: p. 283.)

„Răspunzând liberalilor, care vorbesc de „public” și de „privat” ca și cum acestea ar fi categorii fixe care constrâng o guvernare bună, criticii argumentează uneori că publicul și privatul sunt contingente, sunt concepții care se pot schimba cu privire la felul în care puterea poate fi atribuită între indivizi, grupuri și guvernare. Criticii feministi ai liberalismului insistă că distincția public/privat este și o unealtă ideologică de subordonare în societățile în care bărbații albi, posesori de proprietate, domină alte grupuri. „Privatitatea” justifică monopolurile exclusive asupra resurselor sociale și indiferența societății față de violența și sărăcia care caracterizează viața „privată” a multor femei și copii... O relație părinte/copil poate fi una în care un copil este abuzat sexual sau un părinte vârstnic este neglijat. O căsătorie poate fi una în care unul dintre parteneri este bătut sau violat. Guvernarea nu poate să protejeze cetățenii săi vulnerabili de violența domestică dacă ziduri înalte de privatitate legală înconjoară familia.” (Allen, 1998: p. 463.)

Notă: *Pe parcursul acestei lucrări expresii ca „cititorul”, „analistul”, „decidentul” etc. vor fi folosite într-un sens neutru față de gen. Ele se aplică în mod egal persoanelor de sex bărbătesc și femeiesc.*

Odată cu sfârșitul secolului trecut, această concepție privind existența unei distincții ferme între sfera publică și cea privată a început să își piardă din adevărată și din atractivitate. Educația, sănătatea, planificarea urbană, construcțiile de infrastructură (căi ferate, metrou) au devenit cu toate obiect al reglementărilor și interferării statului. În secolul nostru, noul liberalism, în gândirea unor oameni ca J. Dewey sau J. M. Keynes, nu mai accepta că forțele pieței, singure, pot produce convergența dintre interesele private și cele publice. Doar prin intervenția statului se pot asigura cele publice. Iar perioada de după al doilea război mondial a însemnat o adevărată explozie a sferei de intervenție a statului.

a) Sectorul public

Sectorul public are un impact uriaș asupra fiecăruia dintre noi: este o prezență cotidiană și de neocolit. Să ne gândim numai la unele dintre bunurile care sunt oferite prioritar de către acesta: educația (educația de bază, în primul rând); asistența sanitară; apărarea națională și a ordinii publice; sau televiziunea și radioul public.

Ce este sectorul public? Desigur, sectorul public cuprinde acele instituții și organizații care produc astfel de bunuri și servicii. Dar el este mai mult decât atât (Lane, 1995: pp. 15–17). Anume, sectorul public vizează:

- instituțiile și organizațiile prin care se iau **deciziile** statului, precum și consecințele acestora;
- **consumul, investițiile și transferurile** făcute de guvernare. Consumul și investițiile privesc mecanismele de *alocare a resurselor* și se leagă deci mai mult de preferințele consumatorilor; transferurile privesc mecanismele de *distribuire a resurselor* și depind de concepțiile dominante în societate despre echitate și dreptate socială;
- **producția** de către stat a bunurilor: a) statul deține în *proprietate* mijloace de producție și produce direct unele bunuri; b) statul *furnizează* anumite bunuri (nu neapărat producându-le; el poate să realizeze acest lucru prin mecanismul comenzilor de stat); c) statul *angajează* forță de muncă: el este, în societățile moderne, cel mai mare angajator.

Cum se observă, definiția sectorului public se face pe șase dimensiuni: 1) *deciziile* instituțiilor și organizațiilor guvernamentale; 2) *alocările*

guvernamentale (consumul și investițiile); 3) *transferurile* guvernamentale; 4) *proprietatea* publică; 5) *contractările* publice; 6) *angajările* de forță de muncă guvernamentale. E important de notat că cele șase dimensiuni pot evolua diferit. Astfel, deși pe o anumită dimensiune sectorul public poate să scadă, el poate să se mențină la același nivel sau chiar să crească pe o alta. De exemplu, în țările postcomuniste proprietatea publică a scăzut foarte mult, în primul rând datorită privatizării. Dar în unele dintre ele angajările făcute de stat au crescut, deoarece a crescut birocrăția. Sau, întrucât taxele au crescut, statului îi revine o proporție mai mare decât în trecut din produsul intern brut.

Această definiție a sectorului public ridică două probleme: 1) Cum se deosebește sectorul public de cel privat? și 2) Cât de mare *este* (și, corelat, cât de mare *ar trebui* să fie) sectorul public?

Distincția dintre sectorul public și sectorul privat. De cele mai multe ori, atunci când se deosebește sectorul public de cel privat, e avută în vedere în mod prioritar o singură dimensiune: cea a formei de prioritate. Spunem că o firmă este privată în sensul că nu statul este proprietarul ei. Dar, argumentează J.-E. Lane, dacă admitem o definiție multidimensională a sectorului public, înseamnă că nici diferențele dintre cele două sectoare nu se reduc la un singur aspect. În fapt, avem șase distincții:

- 1) Distincția dintre autoritatea guvernamentală și libertatea individuală; dintre ceea ce este legitim ca guvernarea să impună și libertatea de acțiune individuală.
- 2) Distincția dintre alocările publice (pentru consum, dar și investițiile guvernamentale) și alocările private: consumul și, respectiv, investițiile private. (De pildă, consumul individual se realizează din venitul net – din care au fost extrase taxele.)
- 3) Distincția dintre transferurile publice și cele private. Cum redistribuie statul veniturile sale ^{*} este o problemă de mare importanță pentru toți membrii societății: de pildă, cât din bugetul de stat revine educației sau sănătății, sau culturii, sau cercetării?
- 4) Distincția dintre proprietatea publică și proprietatea privată.
- 5) Distincția dintre contractările publice și cele private. Statul poate să ofere un bun fără ca el însuși să îl producă: de pildă, prin contracte cu firme particulare sau prin concesionarea către unele firme private a anumitor activități.

- 6) Distincția dintre cei angajați în sectorul public și cei angajați în sectorul privat. (Nu toți cei care lucrează în instituțiile și organizațiile guvernamentale sunt *funcționari publici*; dar funcționarii publici reprezintă un grup foarte important de persoane în elaborarea și aplicarea politicilor publice. De aceea ne vom referi de multe ori la ei în cele ce urmează.)

După W.F. Baber (*apud* Parsons, 1995: p. 9) sectorul public diferă de cel privat prin următoarele caracteristici:

- are de-a face cu sarcini mai complexe și mai ambigue;
- are mai multe probleme în implementarea unei decizii;
- sunt angajați în el mai mulți oameni cu motivații mai diverse;
- e mai mult preocupat de asigurarea de oportunități;
- e preocupat mai mult de compensarea eșecurilor pieței;
- vizează activități cu o semnificație simbolică mai ridicată;
- trebuie să țină mai mult seamă de standardele de legalitate;
- are o mai mare capacitate de a ține seamă de problemele de echitate socială;
- funcționează sau trebuie să funcționeze în interesul public;
- trebuie să se bucure de un nivel minim de sprijin, mai ridicat decât cel din sectorul privat.

Mărimea sectorului public. Puține atitudini par mai corecte decât aceea de a susține că sectorul public este prea mare. La noi în țară, ea s-a transpus în politicile de privatizare (atât cât s-a făcut) a imensului sector de stat în economie. Dar în multe țări același sentiment a prevalat în ultimele două decenii. În Statele Unite ale Americii, în Marea Britanie și în Germania, administrații precum cele ale lui R. Reagan și G. Bush, M. Thatcher și J. Major, H. Kohl au făcut eforturi mari pentru a reduce rolul guvernării în viața de zi cu zi a cetățenilor. Să ne uităm la următorul tabel, în care sunt cuprinse cheltuielile publice ca procent din produsul intern brut al unei țări. (Mărimea acestor cheltuieli este o bună măsură sintetică a mărimii sectorului public dintr-o țară.)

țara	1960	1970	1980	1985	1990
Statele Unite	27,5	30,3	33,4	33,2	34,1
Marea Britanie	33,1	33,2	42,2	42,8	41,9
Suedia	28,7	37,1	57,2	51,9	48,8
Kenya	11,5	16,2	20,4	30,1	32,2
India	11,4	14,1	18,0	25,2	24,0

(United Nations, *Statistical Yearbook*; apud Peters, 1995: p. 20.)

Cum se vede, în pofida eforturilor unor administrații din țările dezvoltate, ceea ce s-a reușit a fost nu o reducere radicală, ci o stopare a tendinței de creștere a cheltuielilor publice ca procent din produsul intern brut; procent care continuă să rămână însă foarte ridicat. Observăm, de asemenea, că în țările mai puțin dezvoltate cheltuielile publice au crescut mai repede, ajungând în anii '90 la un nivel comparabil cu cel din țările dezvoltate. Aceasta pentru că în astfel de țări guvernarea a avut un rol deosebit de important ca sursă a creșterii economice: cheltuielile publice au avut ca destinație nu numai funcționarea instituțiilor statului, apărarea și protejarea cetățenilor, dar și dezvoltarea învățământului, a asistenței sanitare și, de asemenea, proiecte economice precum autostrăzi, căi ferate, aeroporturi.

Această creștere uriașă a sectorului public în perioada contemporană se poate explica apelând la factori de naturi foarte diferite (a se vedea Peters, 1995: cap. 1):

1. Programele de asistență. În perioade în care economia prospera, guvernele au aplicat programe precum cele de pensii, de burse, de asigurări de sănătate, de subsidii pentru construcțiile de locuințe; diverse categorii de angajați au primit avantaje exprimate în sporuri de salarii, reduceri ale vârstei de pensionare etc. Odată obținute, avantajele pe care le creează astfel de programe se transformă în „îndreptări” care sunt foarte greu apoi de retras; un drept obținut nu poate fi anulat – e o frază rostită des de reprezentanții sindicatelor. Aceste programe au fost aplicate într-o perioadă în care societățile au îmbătrânit și un tot mai mare procent din populație este pensionar; iar către aceste persoane se îndreaptă o mare parte a unor astfel de programe. Combinate, cele două procese au condus la creșterea mărimii sectorului public.

2. Factori financiari. Cel puțin trei factori de natură financiară au impulsionat creșterea sectorului public. Mai întâi, acționează așa-numita

lege a lui Wagner: pe măsură ce economia se dezvoltă, o proporție tot mai mare din produsul intern brut se îndreaptă spre sectorul public. Căci atunci nevoile de bază ale cetățenilor sunt satisfăcute, iar o creștere mai mare de utilitate se obține prin programe publice. În al doilea rând, există „efectul de dislocare”: în timp de război, de pildă (dar și în cazuri de recesiune economică sau chiar de dezastre naturale), cetățenii acceptă mai ușor taxe ridicate. Dar după încheierea războiului, aceste taxe creează guvernării fonduri pentru a finanța noi programe. În sfârșit, apare așa-numitul efect al prețului relativ: atunci când se cheltuiesc bani de către guvernare, productivitatea nu crește mult. În activități precum educația, poșta, sănătatea, activitatea poliției, introducerea unor tehnici noi duce la o scădere mică a costurilor. În timp, pentru a produce aceeași activitate (aceleași bunuri sau aceleași servicii), costurile cresc.

3. Procesul politic. Toate partidele politice susțin că e necesar să se micșoreze cheltuielile publice și să se reducă taxele. Dar în practică situația se prezintă cu totul altfel: sectorul public crește și pentru că cetățenii cer tot mai multe servicii din partea guvernării. Grupuri de presiune, sindicate, asociații profesionale, patronale – toate solicită avantaje (fie că ele se cheamă pensii mai mari, salarii mai mari pentru personalul din învățământ, ori sănătate, sau subsidii pentru agricultură etc.). Mai mult, costurile pe care le antrenează aceste avantaje sunt dispersate în întreaga societate (sunt plătite de către toți contribuabilii) și de aceea opoziția acestora față de ele este redusă și neorganizată.

4. Birocrația. Funcționarii publici sunt una dintre forțele care au dus la creșterea sectorului public. Cea mai cunoscută analiză în acest sens îi aparține lui W. Niskanen (1994). Potrivit lui, întrucât birocrații nu își pot mări profiturile, așa cum fac managerii dintr-o firmă privată, ei urmăresc altceva – anume maximizarea bugetului pe care îl primesc pentru biroul lor. Ei cer tot mai mult pentru a produce serviciile care le cad în sarcină; și au succes, întrucât ei posedă informația necesară privind costurile reale ale biroului, însă pot să o ascundă față de cei care le stabilesc bugetele (față de legislativ: parlamentul). Ca urmare, birocrația tinde să consume o proporție tot mai mare din produsul intern brut în propria ei activitate.

Birourile moderne au, potrivit lui Max Weber, următoarele caracteristici:

- Birourile sunt organizații mari; într-o organizație mare persoanele aflate pe poziții înalte nu au relații directe cu cele mai multe persoane aflate pe poziții mai joase (și uneori nici nu le cunosc direct).
- Cei mai mulți angajați din birouri lucrează în ele cu normă întreagă cea mai mare parte a vieții lor active și obțin de aici cea mai mare parte a veniturilor lor.
- Angajații sunt numiți, menținuți și promovați în primul rând pe baza performanței lor, și nu pentru că au fost numiți sau pe baza vreunor caracteristici *a priori*.
- Birourile sunt conduse prin structuri de autoritate ierarhice între superior și subordonat, drepturile și obligațiile fiind formulate prin norme scrise.
- Există o separație strictă între poziția în cadrul biroului și persoana care o deține. Superiorii nu au în proprietate acea poziție; subordonatul este subiect al autorității numai în rolul său de angajat.

Activitatea birocratică este caracterizată prin complexitatea administrației, prin specializare funcțională a sarcinilor și prin secretul operațiunilor desfășurate. Specializarea crește importanța pregătirii formale anterioare a birocratului și a numirii sale inițiale ca rezultat al unui concurs (*apud* W. Niskanen, 1994: p. 21). Să observăm că, potrivit lui Max Weber, termenii „birocrat” și „birocrație” nu au o conotație negativă; dimpotrivă, după Weber organizarea birocratică a societății moderne exemplifică autoritatea rațională, spre deosebire de autoritatea tradițională și de cea charismatică.)

Amintindu-ne de definiția multidimensională a sectorului public, decurge că și problema mărimii lui trebuie analizată pe mai multe coordonate (Lane, 1993):

- 1) Cât de multă libertate individuală trebuie respectată? Și care este locul autorității statului?
- 2) Cât de multe din resursele totale ale societății trebuie să fie alocate guvernamental?
- 3) Cât de mare trebuie să fie bugetul? Cât de mult trebuie să influențeze statul distribuția și redistribuția bunurilor?
- 4) Cât de multe din bunurile și serviciile furnizate de stat trebuie să și fie produse de el?
- 5) Cât de multe din mijloacele de producție să fie în proprietate publică? (În particular, la noi în țară, cât de mult trebuie privatizat?)
- 6) Cât de mare trebuie să fie birocrația guvernamentală?

Ne vom opri asupra unei singure din aceste coordonate: cea a mărimii alocărilor de stat (cum se va observa însă, argumentul pe care îl vom discuta e legat și de alte coordonate). De multe ori, argumentul central în sprijinul creșterii alocărilor de stat curge în felul următor. Există unele bunuri care nu pot fi furnizate cetățenilor numai prin mecanismul pieței în cantități suficiente și la un preț îndeajuns de scăzut. Acestea pot fi oferite numai dacă intervine statul. Mai mult, în societățile contemporane nevoile de astfel de bunuri au crescut foarte mult; de aceea a crescut și implicarea statului pentru a le oferi propriilor cetățeni. Creșterea sectorului public este astfel explicată prin existența unor caracteristici tehnice și economice ale bunurilor.

Bunuri publice și bunuri private. Dacă într-o societate funcționează legile pieței, atunci bunurile vor fi distribuite în mod eficient. Această afirmație este de obicei adevărată; însă nu întotdeauna. Căci există situații în care piața nu reușește să aloce anumite bunuri eficient: ele tind să fie produse în cantități mai mici, iar prețurile lor tind să crească. De ce se întâmplă așa ceva? Răspunsul cel mai simplu este acela de a distinge între două tipuri de bunuri: **publice** și, respectiv, **private**; cele publice au caracteristici care fac ca alocarea lor prin mecanismul pieței să nu fie eficientă.

Bunurile private sunt cele mai cunoscute: o prăjitură sau o cămașă sau un apartament etc. Ele au două caracteristici:

- 1) *Rivalitatea* în privința **consumului**: ceea ce eu consum nu poate fi consumat de altcineva. Prăjitura pe care o mănânc nu poate fi mâncată de altcineva; iar apartamentul meu e cel în care eu locuiesc (cu familia mea), și nu poate fi în același timp locuit de altcineva.
- 2) *Exclusivitatea* în privința **proprietății**: este posibil ca cineva să aibă controlul asupra aceluși bun. Dacă eu am cumpărat o prăjitură, eu sunt cel care determină cine să o mănânce; iar dacă altcineva mai stă în apartamentul proprietatea mea, așa ceva se întâmplă pentru că eu am permis acest lucru.

Dar, mai mult sau mai puțin, altor bunuri le lipsesc aceste caracteristici. Un program al televiziunii naționale pot fi urmărit de mine fără ca astfel vecinul meu să fie împiedicat să îl urmărească, dacă și el dorește acest lucru. Tot așa, eu beneficiaz de ordinea publică și de apărarea națională fără ca astfel să se reducă beneficiile altora în această privință.

Pe de altă parte, atunci când un bun cu greu poate fi adus în proprietatea cuiva, el nu are proprietatea de exclusivitate. Cineva ar putea, de bună seamă, să încerce să devină proprietarul tuturor peștilor din Marea Neagră; dar ar fi de-a dreptul imposibil să reușească. (Însă un program de televiziune poate fi codat – iar atunci el va avea proprietatea de a fi exclusiv.)

Dacă avem două caracteristici, pe care un bun le poate avea sau nu, apar patru posibilități. Așa cum se observă din tabelul de mai jos, bunurile care nu sunt private sunt de trei feluri: a) *comune*; b) *vămuite*; c) *publice*. Prin intermediul sectorului public statul poate să aloce astfel de bunuri.

Exclusivitate / Rivalitate	Rivalitate	Nerivalitate
Exclusivitate	BUNURI PRIVATE • îl poți împiedica pe altul să le folosească; • dacă le folosești, altcineva nu le mai poate folosi. Ex.: o casă; o prăjitură	BUNURI VĂMUITE • îl poți împiedica pe altul să le folosească; • dacă le folosești, altcineva poate de asemenea să le folosească. Ex.: o autostradă sau un pod cu taxă
Neexclusivitate	BUNURI COMUNE • nu îl poți împiedica pe altul să le folosească; • dacă le folosești, altcineva nu le poate folosi. Ex.: o plajă publică; pășunile publice; pescăriile	BUNURI PUBLICE • nu îl poți împiedica pe altul să le folosească; • dacă le folosești, altcineva poate de asemenea să le folosească. Ex.: radio, TV, apărarea națională, educația, accesul la informație

Problema alocării bunurilor care nu sunt private este un caz particular al așa-numitei probleme a acțiunii colective (Olson, 1965). Atunci când un bun este alocat prin acțiunea comună a membrilor unui grup, fiecare membru al grupului beneficiază dacă acel bun se produce. Să luăm exemplul încălzirii globale. Dacă toate țările cad de acord privind reducerea emisiunilor de dioxid de carbon, atunci pericolul încălzirii globale devine – cel puțin – mai mic. Dar, pe de altă parte, fiecare membru al grupului știe că dacă el nu acționează în vederea producerii acelui bun, însă toți ceilalți procedează astfel, atunci el își mărește beneficiile: căci acțiunea tuturor

celorlalți membri ai grupului permite totuși să se producă bunul respectiv, la care el are acces fără să îl fi costat producerea lui. Dacă majoritatea țărilor iau măsuri de reducere a emisiunilor de gaze, totuși unele pot să nu facă astfel, pentru a-și dezvolta economia. La fel, dacă toți conducătorii auto ar reduce poluarea produsă de propria mașină, atunci în general aerul ar fi mai puțin poluat. Dar dacă toți fără mine ar proceda astfel, eu aș beneficia de aer curat fără să fi avut partea mea de costuri. (Mă comport ca un „blatist”: beneficiaz de un bun fără să plătesc pentru el – în timp ce toți ceilalți plătesc.) În cazul bunurilor publice, această situație face ca respectivul bun să se producă într-o cantitate mai mică decât cea necesară. În cazul bunurilor comune, accentul cade pe protejarea lor. Că lucrurile stau astfel este limpede odată ce ne gândim la felul în care arată la noi spațiile publice: pline de gunoaie; cu toalete publice mizere; sau, în căminele studențești, o continuă degradare. E ceea ce s-a numit „tragedia bunurilor comune” (Hardin, 1968).

Existența bunurilor care nu sunt private este așadar o cauză a creșterii alocațiilor de stat; în același timp, este stimulată redistribuirea de către guvernare a bunurilor, astfel încât aceste bunuri să se producă sau să fie protejate.

Problema acțiunii colective poate fi înțeleasă ca o generalizare a unei situații cunoscute în teoria jocurilor sub numele de „dilema prizonierului”. Să presupunem că două persoane, *A* și *B*, au fost surprinse de poliție având asupra lor echipament care le putea folosi pentru un jaf. Cei doi sunt separați și li se comunică următoarele: dacă unul dintre ei mărturisește că urmau să facă un jaf, dar nu și celălalt, atunci el este condamnat la un an închisoare (deoarece a colaborat cu poliția), în timp ce celălalt e condamnat la șase ani. Dacă amândoi mărturisesc, fiecare e condamnat la patru ani de închisoare. Dar dacă nici unul nu mărturisește, atunci fiecare e condamnat la doi ani de închisoare pentru posedarea ilegală de echipament pentru jaf.

Schematic, situația poate fi descrisă ca în tabelul următor:

	<i>B</i> : mărturisește	<i>B</i> : nu mărturisește
<i>A</i> : mărturisește	- 4 - 4	- 6 - 1
<i>A</i> : nu mărturisește	- 1 - 6	- 2 - 2

Am notat anii de închisoare cu minus, pentru a evidenția faptul că „beneficiile” fiecăruia sunt negative.

Cum se vor comporta cei doi? Desigur, fiecare va dori să fie condamnat cât mai puțini ani. Și fiecare va raționa astfel: dacă mărturisesc, atunci, dacă

celălalt nu mărturisește, voi lua un an de închisoare – rezultatul cel mai favorabil; dar dacă și celălalt se comportă ca mine, voi lua patru ani. Atunci poate că ar fi mai bine să nu mărturisesc. Dacă nici celălalt nu mărturisește, voi lua numai doi ani – deci mai bine decât în cazul în care mărturisesc. Dar dacă celălalt mărturisește (și va face așa, pentru că atunci el va primi nu doi, ci un singur an de închisoare), eu voi ajunge să fac șase ani de închisoare! Ca urmare, cel mai bine este să mărturisesc: căci rezultatul cel mai rău la care mă pot aștepta este de patru ani, nu de șase cât mă pot aștepta dacă nu voi mărturisi. Cum și celălalt prizonier raționează la fel, fiecare va ajunge la concluzia că va mărturisi. Ca urmare, fiecare va primi câte patru ani de închisoare.

Problema care apare e următoarea: există o situație care e mai bună pentru amândoi – cea în care nici unul nu mărturisește (și în care fiecare primește o pedeapsă de doi ani). Însă rațional este ca cei doi să mărturisească (deci să nu coopereze între ei). Așadar, comportamentul rațional nu duce la cel mai bun rezultat.

Acum să presupunem că avem o situație de acest tip în care sunt implicate n persoane (unde n e un număr mare), care vor să producă împreună un anumit bun. Dacă $n - 1$ persoane cooperează, atunci bunul se produce; dar cea care nu cooperează nu plătește pentru a se produce bunul respectiv, de care însă beneficiază. Această problemă privind acțiunea colectivă e așadar o generalizare a dilemei prizonierului.

b) Politicile publice

Ideea că instituțiile guvernamentale au ca obiect principal de activitate formarea și aplicarea politicilor publice a pătruns cu dificultate la noi în țară în conștiința comună; astăzi însă ea este luată, de cele mai multe ori, ca evidentă: auzim de politicile de integrare europeană, de politicile sectoriale (privind, de pildă, restructurarea unor domenii economice sau reforma învățământului). Ce este o politică publică?

În sensul comun, termenul politică se consideră de obicei că se aplică la ceva „mai mare” decât deciziile particulare, dar la ceva „mai mic” decât mișcările sociale generale. Așadar, politica, în termenii nivelului de analiză, este un concept plasat la mijloc. Un al doilea element, și anume unul esențial, este că pentru cei mai mulți autori termenul trimite la un scop de un anumit fel. (Heclo, 1972: p. 84)

În limba română (ca de altfel în toate limbile romanice) există însă o dificultate în folosirea expresiei „politică publică”. Căci termenul „politică” ne trimite imediat la ceea ce în mod obișnuit numim politică: activitatea

partidelor politice și oamenilor politici, a parlamentului, guvernului; ne gândim la campaniile electorale, la declarațiile politice etc. Cum am văzut deja din textul lui Heclo, aici avem însă în vedere altceva. În limba engleză există două cuvinte pentru a vorbi despre lucruri pentru care noi avem numai unul: există cuvântul *policy*; și există cuvântul *politics*. Se vorbește despre „political science” și despre „policy science”. În românește am avea aceeași traducere: științe politice; dar sensul celor două expresii este foarte diferit.

În universitățile noastre există specializarea științe politice. Aici expresia are sensul de „political science”. Ca să ne facem o idee, acestea vizează următoarele probleme (și ne putem aștepta să întâlnim cursuri pe aceste subiecte oferite studenților în științe politice – Goodin, R.E., Klingemann, H.-D., 1996):

- Instituții politice
- Comportamentul politic
- Politică comparată
- Relații internaționale
- Teorie politică
- Politici publice și administrație
- Economie politică
- Metodologie politică

Științele politice în sens de „policy sciences” înseamnă însă altceva: ele sunt *disciplinele care studiază metodele utilizate în formularea și aplicarea politicilor publice, precum și rezultatele lor*. Așadar, aici termenul „politică” este traducerea lui „policy”.

Studiul politicilor este așadar un subdomeniu al științelor politice.

Abordarea are însă un caracter interdisciplinar: cum vom vedea, analiza politicilor presupune elemente și din alte domenii, precum economia, științele administrative, managementul, teoria deciziei etc.

Din aceste motive, e greu de dat o definiție precisă a politicilor publice. Așa cum arată Hogwood și Gunn (1984; 2000: cap. 2), în mod obișnuit (de pildă, dacă vom căuta în paginile ziarelor) termenul „politică publică” este folosit în mai multe sensuri:

1. **Politicile ca etichete ale unor domenii de activitate.** Utilizarea cel mai frecvent întâlnită apare în contextul afirmațiilor de natură generală privind politicile economice, politicile sociale sau de politică externă

ale unui guvern. În acest caz, politicile descriu mai curând domeniile activității și implicării guvernamentale.

2. **Politicile ca expresie a scopului general sau a stării de fapt dorite.** Într-un document al unui partid politic sau în cel al unui guvern, termenul „politică” e folosit pentru a indica scopul general (sau finalitatea) unei activități guvernamentale în general sau într-un anumit domeniu; de asemenea, el este folosit pentru a descrie starea de fapt care va fi atinsă odată cu realizarea scopului propus. Dacă studiem *Strategia națională de dezvoltare economică a României pe termen mediu*, adoptată de către Guvernul României în martie 2000, având consensul tuturor partidelor politice reprezentative, vom vedea că acesta este sensul în care este folosit termenul „politics” acolo.
3. **Politicile ca propuneri specifice.** De multe ori, termenul e folosit pentru a descrie unele acțiuni specifice pe care organizațiile politice (grupuri de interese, partide, guvernul însuși) ar dori să le vadă realizate. Astfel de propuneri pot fi *ad hoc*, pot fi în mod necesar legate de alte propuneri sau pot constitui mijloacele pentru obținerea unor scopuri mai generale ale acestor organizații. Spunem, de exemplu, că primăria are o politică de susținere a școlilor sau că guvernul are o politică clară de susținere a întreprinderilor mici și mijlocii etc.
4. **Politicile ca decizii ale guvernului.** De cele mai multe ori, cercetătorii se apleacă asupra analizei unor situații specifice: sunt celebre analize precum cea a lui Allison (1971) a crizei cubaneze din 1962; după cum se vorbește de politica guvernului în cazul Bancorex sau F.N.I. sau Sidex etc.
5. **Politicile ca autorizare oficială.** Atunci când se spune că guvernul are o politică în ce privește o anumită problemă, de multe ori susținerea se face în sensul că există legi votate în parlament sau o hotărâre a guvernului care îngăduie sau solicită derularea unei activități. Sau, de asemenea, se poate spune că, atunci când o anumită legislație în domeniu a intrat în vigoare, politica a fost deja implementată.
6. **Politicile ca programe.** Mai puțin familiar, se spune totuși uneori că avem o politică a unei organizații guvernamentale atunci când aceasta are sau aplică un anumit program. Un program implică existența, într-o sferă de activitate guvernamentală definită și relativ specifică, a unui pachet de măsuri care cuprind: reglementări, organizare și resurse. Astfel, putem vorbi despre un program privind bursele studențești sau recalificarea personalului disponibilizat dintr-un anumit domeniu etc.

Programele sunt privite de regulă ca mijloace prin care guvernele încearcă să atingă niște scopuri mai generale.

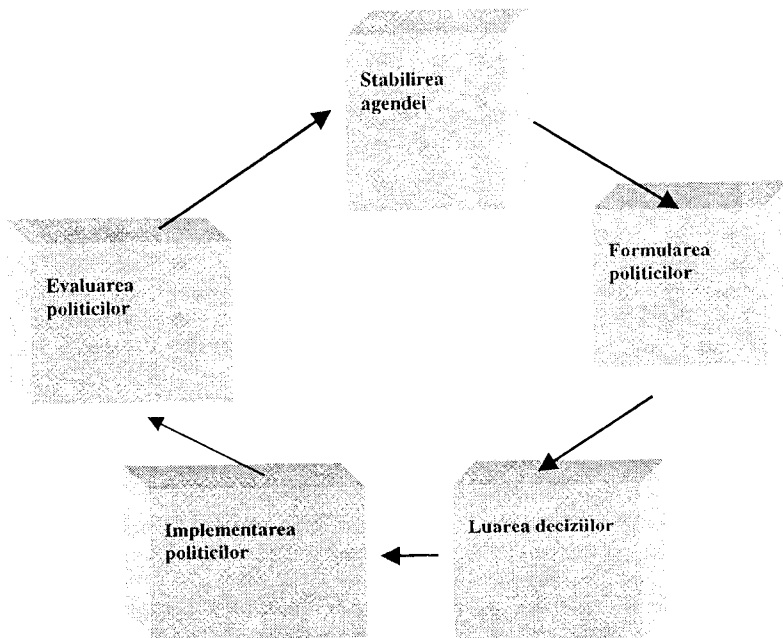
7. **Politicele ca produse.** În acest caz politicile sunt văzute ca ceea ce guvernul oferă, spre deosebire de ceea ce a promis sau a autorizat prin intermediul legislației: livrarea de bunuri sau servicii, aplicarea regulilor sau colectarea de taxe sau impozite. Forma acestor produse diferă de la o un domeniu al politicilor la altul, iar câteodată este dificil de hotărât care este produsul final al unei politici guvernamentale într-un anumit domeniu. În cazul serviciilor de sănătate, de pildă, mai multe fonduri, un număr mai mare de personal pregătit sau creșterea numărului de paturi sunt condiții necesare, dar nu suficiente, pentru îmbunătățirea serviciilor medicale; ele sunt însă altceva decât produsul dorit: creșterea stării de sănătate a populației (sunt căi sau mijloace pentru a-l obține).
8. **Politicele ca rezultate.** Un alt mod de a privi politicile este din punctul de vedere al rezultatelor acestora, adică ceea ce este practic obținut. Abordarea politicilor din perspectiva rezultatelor acestora ne poate ajuta să evaluăm dacă scopul declarat al acelei politici este reflectat în ceea ce se obține efectiv în urma implementării politicii.
9. **Politicele ca teorii sau modele.** Toate politicile implică anumite presupuziții cu privire la ceea ce poate un guvern să facă și care sunt consecințele acțiunilor sale. Aceste presupuziții sunt rareori explicate, dar cu toate acestea politicile implică o teorie (sau un model) privind relația cauză-efect între fenomenele și procesele implicate, ori corelațiile semnificative dintre ele. Una dintre sarcinile analistului politicilor este să detecteze teoriile sau modelele care sunt implicate în politici și să le examineze în ceea ce privește consistența internă sau validitatea presupuzițiilor lor.
10. **Politicele ca procese.** Politicile implică un proces care se întinde pe o perioadă lungă de timp. O politică apare atunci ca exprimând întreaga mișcare de schimbare într-un anumit domeniu. Spunem: politica de restructurare a sectorului minier; sau politica de reformă a educației etc.

Încercând să sintetizăm, vom avansa următoarele două definiții:

- *O politică publică este o rețea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor și a resurselor alocate pentru atingerea lor în situații specifice.*
- *Procesul de înfăptuire a politicilor este procesul de formulare și de aplicare a politicilor publice.*

Procesul de realizare a politicilor publice – de îndeplinire a politicilor – este complex și implică, așa cum vom vedea pe larg în capitolele următoare, dimensiuni, mecanisme și actori într-o rețea de interrelații. Unul dintre cele mai cunoscute mijloace de a-l face mai ușor de înțeles e acela de împărți procesul în mai multe stadii sau etape și subetape distincte. **Ciclul unei politici este șirul acestor stadii sau etape ale procesului de îndeplinire a politicii respective.** Ideea că putem realiza această decupare a procesului oricărei politici provine din primele lucrări dedicate analizei politicilor. În general, ea nu mai este astăzi acceptată; dar nu de puține ori se apelează la ea pentru a face prezentarea procesului politic mai intuitivă și mai ușoară. În capitolele următoare vom discuta pe larg argumente care sprijină ideea că decuparea procesului de îndeplinire a politicilor în stadii sau etape e dificil de realizat și vom menționa mai multe modele ale acestui proces care se îndepărtează în mod explicit de acesta (de pildă, modelul cadrului coaliției de susținere al lui P. Sabatier).

Cu toate acestea (în special cu scopul de a face prezentarea problematicii abordate cât mai clară), în continuare vom analiza politicile publice apelând la următoarea schemă a ciclului unei politici:

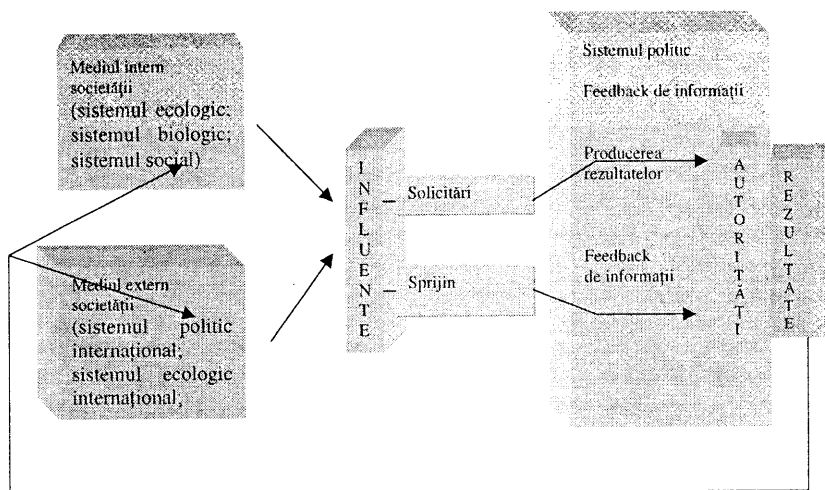


În acest model, stabilirea agendei privește procesul prin care problemele ajung în atenția publicului și a instituțiilor guvernamentale; **formularea politicilor** privește procesul prin care sunt definite, evaluate, acceptate sau respinse politici alternative de soluționare a unei probleme aflate pe agendă; **luarea deciziilor** este procesul prin care instituțiile guvernamentale adoptă o anumită alternativă pentru soluționarea unei probleme; **implementarea** este procesul prin care instituțiile guvernamentale aplică politica, fac trecerea de la decizie la practică; iar **evaluarea** este procesul prin care rezultatele politicilor sunt monitorizate și evaluate, rezultatele sale putând consta în reconceptualizarea problemei și a soluțiilor propuse. (A se vedea și Howlett, Ramesh, 1995: p.11.)

Ciclul politicilor publice a primit și alte conceptualizări. Iată două dintre ele:

- a) *Stadiile ciclului politicilor*, după Hogwood și Gunn (1984; 2000):
- (1) A decide să decizi (identificarea problemelor sau stabilirea agendei)
 - (2) A decide cum să decizi (sau filtrarea problemelor)
 - (3) Definirea problemelor
 - (4) Proгноza
 - (5) Stabilirea de obiective și priorități
 - (6) Analiza opțiunilor
 - (7) Implementarea, monitorizarea și controlul politicilor
 - (8) Evaluarea și revizuirea
 - (9) Menținerea, succesiunea și încheierea politicilor.
- b) *Stadiile ciclului politicilor*, după Brewer (1974):
1. Inițierea politicii
 2. Estimarea alternativelor
 3. Selecția opțiunii
 4. Implementarea politicii
 5. Evaluarea politicii
 6. Terminarea politicii.

Un exemplu de model al politicilor care nu este stadial e cel al cutiei negre, propus de Easton (1965). În acest model procesul politicilor este studiat în interrelațiile dintre mediul în care se desfășoară acesta: Easton ia în discuție influențele (inputurile) venite pe diverse canale (partide, mass-media, grupuri de interese); procesele din interiorul sistemului politic; convertirea acestor inputuri în rezultate.



c) De ce este nevoie de politici publice?

Prin politicile publice, statul intervine în activitatea economică și socială. El modifică realitatea într-o direcție dorită. Care sunt rațiunile acestei intervenții? Ele se pot grupa în două mari categorii: 1) prin politicile publice se intervine pentru a corecta acțiunea pieței libere: căci piața are limitări, neîmpliniri, imperfecțiuni; 2) prin politicile publice sunt promovate valorile acceptate social, de pildă valorile importante într-o societate democratică modernă (libertatea, egalitatea, dreptatea, drepturile persoanelor).

Corectarea imperfecțiunilor pieței. Acestea sunt împrejurări în care produsul social ar putea fi mai mare sub anumite alocări ale resurselor decât cel care ar rezulta prin acțiunea forțelor pieței libere. În mod obișnuit, patru astfel de imperfecțiuni ale pieței sunt menționate: a) bunurile publice; b) monopolurile naturale; c) externalitățile; d) asimetria de informație.

Bunurile publice. Să ne amintim de exemplul intuitiv al dilemei prizonierului: problema care apare este aceea că, dacă se comportă rațional – altfel zis, urmându-și propriile interese – oamenii ajung la rezultate care sunt mai puțin bune pentru fiecare dintre ei decât altele posibile. Cei doi prizonieri nu cooperează între ei; dar, dacă ar fi cooperat, rezultatul ar fi fost mai bun pentru fiecare. În cazul general, un bun public este accesibil tuturor,

și nimeni nu poate fi împiedicat să beneficieze de el. Dar, dacă fiecare persoană se comportă rațional, ea încearcă să beneficieze de acel bun fără însă a plăti pentru el (de pildă: nu plătește reparațiile la instalația de căldură la bloc; sau nu cumpără echipamentul pentru ca propria mașină să nu mai polueze – chiar dacă beneficiază de căldură mai multă în urma reparațiilor și de aer mai curat pentru că se reduce poluarea). Dacă grupul din care face parte acea persoană este mare, contribuția sa individuală la producerea bunului este foarte mică: singură, ea nu-l poate asigura; dar, chiar dacă nu participă la producerea lui, ea nu îi împiedică pe ceilalți să producă acel bun. Dar, dacă grupul e mare, felul în care se comportă o persoană în producerea acelui bun public trece neobservat: dacă ea contribuie, nu este apreciată; iar dacă nu contribuie, nu este sancționată. Ca urmare, dacă nu plătește pentru producerea bunului, acea persoană va avea beneficii. În concluzie, este rațional ca acea persoană să procedeze astfel, să fie „blatistă”.

Problema este însă că, dacă toți membrii grupului ar face la fel – dacă toți s-ar comporta rațional – acel bun nu ar mai fi produs și situația fiecăruia dintre membrii grupului s-ar înrăutăți (căldura în apartament ar fi mai mică; iar aerul curat ar fi tot mai puțin). Argumentul care se aduce în acest loc este următorul: e nevoie de coordonarea activității membrilor grupului: or, acest lucru presupune intervenția autorității unor instituții. În cazul reparațiilor la instalația de încălzire, asociația locatarilor (sau proprietarilor) poate cu mai mult sau mai puțin succes să încerce să-l determine pe fiecare să plătească; în cazul poluării de automobile, statul poate lua decizia de a promova anumite reglementări prin care să fie interzis un anumit nivel de poluare. Or, aceasta înseamnă a promova o anumită politică privind poluarea.

Acest argument în favoarea politicilor publice poate fi amendat din mai multe direcții. Una dintre cele mai interesante este cea propusă de E. Ostrom (1990), care – pentru cazul bunurilor comune, precum pășunile, pădurile sau pescăriile – a argumentat (atât teoretic cât și experimental) că există și alte căi de evitare a „tragediei comunelor”: de exemplu, prin autoorganizarea comunităților locale respective și, uneori, prin cooperarea acestora cu instituțiile statului. Dacă lucrurile stau astfel, atunci consecințele pentru politicile publice sunt deosebit de importante. Într-adevăr, ele vor trebui să stimuleze aceste comunități să găsească modalități de a gestiona aceste bunuri.

Monopolurile naturale. Acestea există atunci când fie competiția nu există, fie ea nu este eficientă: o singură firmă, de exemplu, poate produce un bun la un cost mai mic decât dacă ar exista competiție. Astfel, costul producției de electricitate într-un sistem integrat este mai mic decât dacă fiecare locuință ar avea propriul său generator de energie electrică. În astfel de cazuri, firmele mari produc mai ieftin, domină piața; cele mici dau faliment și se instaurează monopolul asupra producerii sau furnizării unui bun. Consecința este că prețul celui bun crește, iar producția lui e mai mică decât cea dezirabilă social.

E rolul guvernării ca, prin politicile sale, să corecteze aceste situații. Desigur, în unele cazuri, când puterea monopolului este redusă sau când există substitute pentru acel bun, nu e necesară o intervenție directă (de exemplu, operatorii de televiziune prin cablu tind să formeze monopoluri naturale; dar există substitute pentru acestea: televiziunea în sens obișnuit etc.). Soluția tradițională a fost aceea de a înființa o întreprindere publică al cărei scop era producerea bunului respectiv. Supoziția era că aceasta va produce bunul într-o cantitate mai mare și la un preț mai mic – căci, ca întreprindere publică, obiectivul său central nu este obținerea de profit. O altă soluție este aceea de a reglementa activitatea întreprinderilor private care produc acel bun: în cazul telefoniei, al asigurării cu apă potabilă sau cu gaz a locuințelor, al curățeniei în oraș; sunt formulate standarde de producere a bunului, este reglementat prețul acestuia etc. O altă soluție este cea de „franchise”: producerea bunului este cedată prin competiție unor întreprinderi private (cele care oferă cel mai mic preț la cea mai bună calitate); supoziția este că astfel va scădea prețul celui bun.

Externalitățile. O externalitate este un impact (pozitiv sau negativ) care rezultă dintr-o acțiune (privitoare la producerea sau la consumul unui bun) și care afectează pe cineva care nu a consimțit la ea prin participarea într-un schimb voluntar. (Creșterea prețurilor la un produs nu e așadar o externalitate, fiindcă atât cei care cumpără cât și cei care vând se angajează în mod voluntar în acest schimb). O externalitate negativă este de pildă poluarea aerului sau a apei (a Tisei, Siretului sau Jiului, ca să luăm exemple binecunoscute), făcută de o firmă prin activitățile ei productive; sau depozitarea gunoiului în spații publice (în spatele unor buticuri amplasate pe domeniul public); sau fumul de țigări al celor care fumează în săli de sedință în care există și nefumători etc. O externalitate pozitivă este, de

pildă, vaccinarea, care reduce riscul îmbolnăvirii pentru toți, sau plăcerea resimțită când trec printr-un parc frumos amenajat sau pe lângă o casă bine îngrijită.

	Externalități pozitive	Externalități negative
De la producător la producător	parcuri de distracții create, care facilitează comerțul de băuturi răcoritoare	poluarea chimică a râurilor, care aduce pagube pescarilor din aval
De la producător la consumator	păduri private, care sunt apreciate de iubitorii de natură	poluarea aerului de către întreprinderi metalurgice, care vatamă persoanele care locuiesc în zonă
De la consumator la consumator	vaccinarea unor persoane contra unor boli contagioase, care reduce și riscul contaminării altora	fumul de țigară de la o persoană, care reduce plăcerea comeseanului
De la consumator la producător	scrisori trimise de consumatori privind calitatea produselor	galeria unui club de fotbal, care disturbă activitatea într-un institut de cercetare

(Adaptare după Weimer, D.L., Vining, A.R., 1999: p. 90)

Principalele tipuri de politici care încearcă să corecteze aceste situații sunt următoarele (desigur, ele sunt cerute în primul rând atunci când influențele unei externalități sunt îndeajuns de semnificative pentru a fi nevoie de promovarea unei politici; căci, de pildă, automobilele au poluat de la începutul secolului XX, însă problema a apărut ca fiind semnificativă mult mai târziu): o soluție este aceea de a produce reglementări ale unor domenii; de exemplu, se instituie standarde de nepoluare pentru întreprinderi metalurgice, chimice, ori automobile. O altă soluție este aceea de a introduce taxe și subsidii: taxe pentru externalitățile negative și subsidii care încurajează producerea celor pozitive.

Informația asimetrică. Să observăm dintru început că informația este un bun public: consumul ei se caracterizează prin nerivalitate – consumul ei de către mine nu interferează cu al tău. Problema care apare este aceea a exclusivității. O informație precum cea privind evoluțiile meteorologice în următoarea perioadă este neexclusivă; dar există situații în care cantitatea de informație privitoare la un bun de care dispun persoanele interesate e diferită. Uneori consumatorii sunt mai puțin informați decât cei care oferă

un bun (cumpărătorii de automobile second-hand; sau pacienții în raport cu doctorii). Atunci este necesară o politică guvernamentală: informația este oferită de către instituțiile guvernamentale sau se solicită celor care oferă bunurile prezentarea informației relevante către clienții lor.

Într-o varietate de situații (dar cu deosebire pe piața asigurărilor) asimetria de informație produce selecție adversă și hazard moral. În fiecare din aceste cazuri, piețele private tind să producă prea puțin dintr-un bun sau un serviciu și de aceea sunt necesare politici publice pentru a mări bunăstarea cetățenilor.

Oamenii tind să fie mai puțin grijulii cu ei înșiși atunci când nu sunt supuși riscurilor: te asiguri de sănătate nu la douăzeci, ci la patruzeci de ani; și îți asiguri locuința pentru caz de cutremur dacă locuiești în Focșani, nu în Oradea. Din punctul de vedere al societății de asigurări, selecția clienților săi este adversă: se asigură cei cu risc mai ridicat; de aceea societatea este pusă în situația de a solicita asigurări mai ridicate. În acest caz, rolul instituțiilor guvernamentale este acela de a informa și de a persuadea cât mai multe persoane să se asigure (uneori, ca în cazul automobilelor, există chiar asigurări obligatorii).

Oamenii sunt de asemenea mai puțin grijulii cu ei înșiși atunci când nu urmează să sufere de consecințele propriilor acțiuni: pe șosea, șoferii tind să meargă cu o viteză mai mare decât cea legală, dacă știu că nu există radar sau un echipaj al poliției; aceasta, chiar dacă limita de viteză este impusă pentru securitatea lor proprie. Hazardul moral este lipsa de stimulente de a avea grijă atunci când nu urmează să suferim consecințele acțiunilor noastre. Societățile de asigurări, nefiind sigure că clienții lor au un comportament adecvat, tind să ofere mai puțin și să mărească primele de asigurări. Politicile cele mai mult practicate de instituțiile guvernamentale au fost acelea de a promova informațiile relevante; de a oferi subsidii (pentru ieftinirea centurilor de siguranță în automobile); de a ridica taxele pentru țigări și alcool (descurajând astfel consumul acestora).

Necesitatea intervenției statului prin politicile publice decurge din existența unor neîmpliniri, imperfecțiuni sau limitări ale pieței. Totuși, așa cum vom vedea în capitolele următoare, intervenția statului nu înseamnă că ele sunt automat eliminate sau rezolvate. Acțiunea guvernamentală creează propriile ei probleme.

Supoziții idealizante	Piața	Statul
Probleme reale	eficiență	dreptate
	libertatea alegerii	democrație
	creativitate	tratament egal
	segregare	birocrăție
	formare de carteluri	corupție
	monopoluri	cozi

(După Rothstein, B., 1998: p. 201)

Promovarea valorilor acceptate social. Nevoia de a promova politici, discutată anterior, viza o valoare importantă în societățile moderne: cea a **eficienței**. Intervenția guvernamentală, printr-o varietate de politici, era menită să crească eficiența acolo unde piața liberă nu reușea singură să o ofere pe cea mai ridicată. Există însă și alte valori pe care societățile moderne doresc să le promoveze. Idealul **libertății**, al unei societăți mai **drepte**, al unei societăți în care **drepturile persoanelor** sunt respectate au motivat și motivează multe din acțiunile guvernamentale.

Să luăm un exemplu pentru a face mai intuitiv acest aspect. Să presupunem că am avea o societate compusă din numai trei persoane: A, B, C. Să presupunem de asemenea că putem măsura pe o aceeași scală beneficiile (sau utilitățile) pe care fiecare din cele trei persoane le obține prin cooperarea socială. Simplificând, presupunem că există doar trei scheme de cooperare socială, anume politicile 1, 2, 3. Care din cele trei rezultate care apar prin aplicarea acestor politici este cel dezirabil social?

	Utilități individuale			Evaluări alternative		
	A	B	C	Utilitarism (suma)	Rawls (minimul)	Nash (produsul)
Politica 1	80	80	40	200	40	256000
Politica 2	70	70	50	190	50	245000
Politica 3	100	80	30	210	30	240000
Alegerea propusă:				Politica 3	Politica 2	Politica 1

(Exemplu adaptat după Weimer, D.L., Vining, A.R., 1999: p. 136.)

Vom discuta trei modalități alternative de evaluare a acestor politici. Prima este cea utilitaristă. Potrivit utilitariștilor (printre cei mai cunoscuți utilitariști sunt J. Bentham și J. St. Mill, în secolul trecut; J. Harsanyi, în secolul nostru), fiecare politică trebuie evaluată ținând seamă numai de consecințele aplicării ei asupra tuturor persoanelor afectate. Politica cea mai bună e cea care produce cea mai mare utilitate (cum spuneau utilitariștii clasici, „cea mai mare fericire pentru cei mai mulți“). Comparând cele trei politici din exemplul nostru, observăm că a treia produce cea mai mare utilitate (vedem acest lucru dacă însumăm utilitățile fiecărei persoane) – și, ca urmare, ea este cea care potrivit utilitarismului trebuie să fie adoptată. Utilitarismul este democratic: căci sunt luate în considerare, cu aceeași pondere, utilitățile fiecărui membru al societății. Problema este însă că el nu oferă o protecție cetățenilor: cum observăm, politica 3 este aleasă de utilitariști chiar dacă prin aplicarea ei persoana C obține cea mai mică utilitate dintre toate rezultatele posibile.

Criteriul pe care l-a propus J. Nash este mai egalitarist: dintre două distribuții ale utilităților, el preferă pe cea care nu permite discrepanțe mari între persoanele implicate.

J. Rawls (1971) consideră că utilitarismul, dar și criteriul modificat al lui Nash nu reușesc să dea seamă de valoarea fundamentală a societăților moderne: cea a echității sau a dreptății sociale. Într-o societate trebuie să se acorde cea mai mare considerație acelor membri ai ei care sunt cei mai dezavantajați. Atât prin adoptarea politicii 3, cât și prin adoptarea politicii 1 (care rezultă prin acceptarea criteriului utilitarist, respectiv a celui al lui Nash), persoana cea mai dezavantajată, anume C, nu obține cea mai mare utilitate care îi este accesibilă. Dacă însă aplicăm principiul celui mai mare beneficiu pentru cel mai dezavantajat, atunci politica acceptabilă este a doua. Rawls ajunge la această concluzie apelând la următorul experiment imaginar. Să presupunem că fiecare dintre noi ne-am afla în situația de a alege cea mai dreaptă formă de organizare a societății în care trăim (ne-am afla, zice el, într-o „poziție originară“). Să lăsăm deoparte toate modalitățile pe care moral nu le acceptăm ca fiind relevante pentru a diferenția între oameni: faptul că au o anumită poziție socială, că au o anumită avere sau un anumit venit, că au sau nu talente etc. Căci noi acceptăm că aceste caracteristici ale persoanelor nu sunt semnificative moral și nu trebuie să conteze atunci când tratăm pe altcineva ca persoană. Rawls spune că ne-am găsi sub un „văl de ignoranță“, în care fiecare dintre noi nu ar ști ce astfel de

caracteristici are: ce poziție avem în societate, ce talente avem, ce avere sau venit avem etc. Atunci, cum am gândi o societate dreaptă? După Rawls, de teama riscului ne-am gândi la o societate în care cel mai slab situat are cea mai bună poziție posibilă. Nu am dori, de pildă, o societate sclavagistă: căci, deși poate că multora le-ar plăcea să fie stăpâni de sclavi, nu au cum să știe dacă în acea societate nu vor fi cumva slavi; și, pentru a elimina acest risc, ei vor prefera o societate în care nu există sclavie. În exemplul nostru, politica pe care va trebui să o alegem este 2, căci ea maximizează utilitatea persoanei C, cea mai dezavantajată din societatea descrisă aici.

Valoarea dreptății este fundamentală pentru societățile moderne; promovarea politicilor publice trebuie să se raporteze neconținut la ea ca o constrângere esențială. Căci ea înseamnă, în fond:

- a respecta libertatea individuală;
- a respecta egalitatea de șanse;
- a respecta demnitatea umană, dreptul fiecăruia la un trai decent.

Să ne gândim numai la câteva dintre politicile promovate în societățile moderne: cele care asigură educația de bază (mai mult, în foarte multe țări statul susține – parțial de cele mai multe ori – educația la un nivel mai înalt decât cel de bază); cele privind protecția socială a salariaților și pensionarilor; cele privind asigurările sociale de sănătate etc. De fiecare dată, valori precum cele menționate mai devreme au fost cele care au constrâns tipurile de politici adoptate și au impus aplicarea lor. Desigur, au existat întotdeauna grupuri sociale care, aderând la acele valori, au presat în acest sens.

Există și alte valori care apar de multe ori în calitate de constrângeri importante asupra politicilor publice promovate de instituțiile guvernamentale. Între acestea, vom menționa numai două: respectarea **drepturilor minorităților** (naționale, rasiale, religioase, dar și sexuale); și respectul față de natură (constrângeri de natură **ecologică**).

Pentru **ecologiști**, conceptul central este cel de *interdependență*: nici o parte a lumii naturale nu este independentă de cealaltă și de aceea nu poate pretinde o „superioritate” intrinsecă. Omul nu este stăpânul naturii, așa cum a pretins epoca modernă cu idealul ei de stăpânire a naturii, ci numai una din părțile ei. De aici decurge un simț al egalității biotice: omul este pe același plan cu alte părți ale naturii, care au existat cu mult înainte ca omul să apară pe pământ. Interdependența se leagă de ideea de *diversitate*: stabilitatea unui sistem ecologic depinde de diversitatea lui. Dispariția atâtor specii amenință grav diversitatea vieții pe planeta noastră și deci amenință stabilitatea ei.

Ecologiștii conchid de aici și cu privire la valorile sociale: o societate sănătoasă, la fel ca și un sistem ecologic stabil, e una în care diversitatea de opinii, de moduri de viață, nu numai că este tolerată, dar este, mai mult, stimulată. O societate de acest tip este una în care cetățenii participă la viața publică. Ecologiștii cred de aceea în virtuțile unei societăți în care rolul comunităților este ridicat, în care deciziile s-au descentralizat. Pentru ecologiști, „ceea ce este mic e frumos“.

Valorile pe care le susțin ecologiștii se opun celor ale societății tehn-industriale contemporane:

Valori de bază:

- societate comunitară cooperantă vs. o societate a individualismului agresiv
- accent pe valori nemateriale și spirituale vs. urmărirea bunurilor materiale
- intuiție, înțelegere vs. cunoaștere rațională și tehnocrată
- descentralizare vs. o societate organizată ierarhic
- distincție între dezvoltare și apelul la tehnologie vs. acceptarea necondiționată a tehnologiei

Mediul:

- armonie cu natura vs. dominarea naturii
- resursele sunt considerate ca strict limitate vs. mediul gestionat ca o simplă resursă
- consum mic de energie vs. risipă de energie

Economia:

- durabilitate, calitatea vieții vs. creștere economică prin stimularea cererii
- producție la nivel scăzut pentru nevoi locale vs. piață liberă
- diferențe mici de venituri vs. diferențe mari de venituri
- producție pentru folosire vs. producție pentru schimb

Organizare politică:

- descentralizare vs. centralizare
- democrație participativă vs. democrație reprezentativă.

(După Fischer, F., 1995: cap. 9)

CE ESTE ANALIZA POLITICILOR?

a) Analiza politicilor

Studiul sau **analiza** politicilor reprezintă o preocupare relativ nouă (chiar dacă, desigur, guvernările se confruntaseră și înainte cu problemele privind înfăptuirea politicilor); originile sale se află în anii imediat următori celui de-al doilea război mondial. Cel puțin două surse au contribuit la dezvoltarea analizei politicilor:

- a) Scala tot mai mare a problemelor cu care, în țări diferite, s-a confruntat guvernarea. Creșterea sectorului public, complexitatea tot mai mare a problemelor au făcut necesară utilizarea în elaborarea și în implementarea politicilor a unor tehnici și abilități care presupuneau o înțelegere specializată.
- b) Creșterea preocupărilor cercetătorilor, în special a celor din universități, pentru studiul politicilor publice: în cazul multor cercetători din științele politice și administrative, ideea de a aplica teoriile formulate în „rezolvarea” problemelor sociale – nu numai a celor economice – a motivat în mare măsură încercarea lor de a găsi punți între știință și guvernare, între cunoaștere și practică.

Desigur, procesul nu a fost unul lin și nici nu a existat o explozie imediată a cercetărilor de acest tip. Abia în anii '70 și mai cu seamă în anii '80 domeniul a căpătat o identitate bine definită (prin dezvoltarea programelor de studii – în special de master –, prin publicarea de studii de specialitate în reviste dedicate acestor teme sau a unor manuale, prin

formularea tipurilor principale de abordări teoretice). S-a putut astfel vorbi cu sens despre existența unei științe a politicilor.

Așa cum sugera unul dintre pionierii ei, H. Lasswell (1951), știința politicilor are trei trăsături definitorii:

- este *multidisciplinară*: aplică metode și cunoștințe din domenii diferite, precum studiul instituțiilor politice, științele economice, teoria organizațiilor, drept, administrație, statistică etc.;
- este orientată spre *rezolvarea de probleme*: ea nu are un caracter pur academic (și adesea steril), ci se orientează spre problemele lumii reale, căutând soluții acestora;
- este explicit *normativă*: e o știință care își asumă explicit faptul că nu poate fi absolut obiectivă; în analiza acțiunii guvernamentale ea face apel la valori alături de tehnici, la scopuri alături de mijloace. După Lasswell, știința politicilor are ca direcție „îmbunătățirea cunoașterii necesare îmbunătățirii practicii democrației. Într-un cuvânt, accentul cade pe știința politicilor într-o democrație, în care scopul fundamental este demnitatea umană, în teorie ca și în practică” (Lasswell, 1951: p. 15).

Ce este analiza politicilor? Ca în orice domeniu al cunoașterii, e foarte greu de dat o definiție care să acopere toate preocupările pe care le au specialiștii recunoscuți. Pentru început, uneori e mai cu folos să indicăm mai multe definiții. Avantajul este acela că astfel ne putem face o imagine mai generală asupra domeniului. Astfel, analiza politicilor este:

- o disciplină care folosește multiple metode de cercetare și de argumentare pentru a produce și a transforma informația relevantă pentru politici care poate fi utilizată în contexte politice pentru a rezolva probleme publice (Dunn, W.N., 1986: p. 60);
- o recomandare făcută clientului, relevantă în deciziile publice și întemeiată pe valori sociale (Weimer, D.L., Vining, A.R., 1999: p. 27);
- un proces prin care identificăm și evaluăm politici și programe alternative care urmăresc să diminueze sau să rezolve probleme sociale, economice sau politice (Patton, C.V., Sawicki, D.S., 1986: p. 21);
- o artă și un meșteșug: e o artă, pentru că solicită intuiție, creativitate și imaginație pentru a identifica, defini și construi soluții la probleme; și este un meșteșug, pentru că solicită stăpânirea unei cunoașteri metodologice, tehnice și interdisciplinare în domenii care merg de la economie la drept și la politică, la comunicare, administrație și management. Pe scurt, este o abordare orientată spre client (Geva-May, I., Wildavsky, A., 1997: p. xxiii).

O modalitate folositoare pentru a înțelege ce este o anumită disciplină intelectuală este aceea de a o compara cu altele, mai mult sau mai puțin apropiate: învățăm mai bine ce este ea dacă știm ce nu este. Să comparăm așadar analiza politicilor cu 1) cercetarea academică în științele sociale; 2) planificarea; 3) administrația publică tradițională; 4) jurnalismul (a se vedea și Weimer, D.L., Vining, A.R., 1999: cap. 2).

Cercetarea în științele sociale de tip „academic“, așa cum se desfășoară în universități, este puțin legată de cerințele imediate ale societății. Cercetarea academică are propriile sale constrângeri interioare: elaborarea de teorii acceptabile în comunitatea științifică respectivă. Desigur, uneori ideile dezvoltate în lumea universitară pot să aibă un rol important în schimbarea imaginii decidenților despre societate sau despre un domeniu al acesteia, dar ea nu are o relevanță directă asupra deciziilor specifice. Or, analiza politicilor își propune acest lucru drept obiectiv central.

Planificarea a reprezentat un răspuns la limitările, neîmplinirile, imperfecțiunile pieței libere, ca și la dificultățile generate de regimuri politice pluraliste. Ideea generală este aceea de specifica obiective care să conducă la o societate mai bună și, în al doilea rând, de a determina căile prin care scopurile pot fi atinse. Planificarea presupune o centralizare a autorității în vederea formulării și aplicării planurilor respective. Ea are două mari slăbiciuni: 1) dificultatea de a preciza cu claritate obiectivele și mijloacele: așa cum poate ne mai amintim, planurile cincinale prevedeau cu exactitate care urma să fie nivelul unor indicatori economici sau sociali (cu cât să crească industria producătoare de produse alimentare sau de pantofi, sau de sănii), însă ele nu aveau cum să stabilească un raport eficient între producție și dorințele consumatorilor; 2) pentru a fi eficientă, planificarea necesită prelucrarea unei cantități uriașe de date, privitoare la toți actorii economici – ceea ce este efectiv imposibil.

Adesea, atunci când vorbim despre planificare, ne vine în minte planificarea socialistă, al cărei eșec a fost consfințit la sfârșitul anilor '80. Și o lungă perioadă de timp spectrul ei a împiedicat aplicarea unor metode mai simple, mai puțin ambițioase de planificare. (Chiar cuvântul „planificare“ este evitat.) Dar anumite modalități de planificare sunt chiar de dorit. De exemplu, ceea ce se cheamă planificarea urbană. Dacă ne uităm la ceea ce s-a construit în orașele noastre în ultimul deceniu, observăm lipsa oricărei concepții. De aceea, programele recent formulate de Agenția Națională a Locuințelor, de construire planificată a unor cartiere rezidențiale, încearcă să îndrepte o astfel de situație. O planificare care ține seamă de public, care își propune obiective

	Obiectivul major	„Clientul”
Cercetarea academică în științele sociale	elaborare de teorii pentru a înțelege societatea;	„adevărul”, așa cum e definit el în cadrul disciplinei; alți cercetători;
Planificarea	definirea și atingerea unei stări dezirabile viitoare a societății;	„interesul public”;
Administrația publică tradițională	realizarea eficientă a programelor stabilite în procesul politic;	„interesul public”, așa cum apare acesta în programele stabilite;
Jurnalismul	concentrarea atenției publicului asupra problemelor societății;	publicul;

Stilul comun	Constrângeri de timp	Slăbiciuni
metode riguroase pentru a construi și evalua teoriile;	rare;	adesea este irelevantă în deciziile pe care le iau guvernanții;
reguli și norme profesionale; specificare a obiectivelor de atins; managerial și legal;	presiune mică, atunci când se are în vedere un viitor mai îndelungat; constrângeri de timp (de exemplu, în stabilirea și executarea bugetelor), alături de decizii rutiniere;	atunci când procesul politic e ignorat, e mai degrabă o sumă de dorințe; excluderea alternativelor care nu se încadrează în program;
descriptiv;	termene foarte precise;	lipsă de analiză și de moderație.

concrete, nu foarte ambițioase, este un instrument important pentru formularea politicilor.

Administrația publică tradițională s-a bazat pe distincția fundamentală dintre mijloace și scopuri. Scopurile, se argumentează, sunt stabilite de factorul politic: reprezentanții aleși sunt cei care determină obiectivele, unde trebuie să se ajungă. Funcționarii publici trebuie doar să găsească cele mai eficiente mijloace de a atinge acele scopuri: ei nu propun programe guvernamentale, politici, ci doar le aplică (sau le administrează). Organizarea administrativă, a cărei unitate este – așa cum am văzut în capitolul anterior – biroul, dezvoltă proceduri formale, rutiniere, norme și reguli prin care programele sunt aplicate.

Complexitatea administrației publice contemporane face ca acest model să fie astăzi puțin adecvat realității. În practica formulării politicilor, nu e posibil să facem o distincție fermă, clară între stabilirea scopurilor și alegerea mijloacelor. Apoi, creșterea rolului guvernării face ca, în formularea alternativelor, în compararea și selectarea acestora, în aplicarea politicilor, funcționarii publici să aibă un rol tot mai important. În sfârșit, profesionalizarea crescândă a administrației publice a crescut rolul expertizei de specialitate în procesul de înfăptuire a politicilor publice, iar o mare parte a acesteia este furnizată de funcționarii publici. Aceste transformări sunt deja încorporate în „noua” administrație publică, numită uneori și „management public”. În această nouă paradigmă de înțelegere a administrației publice, analiza politicilor este o componentă importantă a pregătirii funcționarilor publici.

Obiectivele noului management public (Hood, C., 1991):

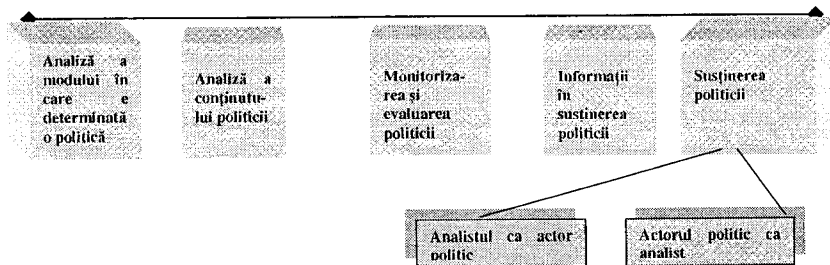
1. Accentul pe *managementul profesional* în sectorul public: managerii publici trebuie lăsați să facă management.
2. *Standarde și măsuri de performanță explicite*: obiectivele trebuie definite, iar țintele stabilite.
3. Accent mai mare pe *controlul rezultatelor*: trebuie urmărite rezultatele, mai degrabă decât procedurile.
4. Schimbare spre *dezagregarea* unităților din sectorul public: spargerea unităților mari în altele mai mici, finanțate separat, definite în raport cu produsele urmărite.
5. Schimbare spre o mai mare *con competiție în sectorul public*: accent pe contracte, pe proceduri de licitație publică.
6. Un accent pe *practicile de management din sectorul privat*: de la etica de tip militar a serviciului în sectorul public spre flexibilitate în angajare și în recompense.
7. Un accent pe *disciplină și parcimonie* în utilizarea resurselor.

E important să comparăm jurnalismul cu analiza politicilor, chiar dacă, desigur, diferențele sunt foarte mari. (Pe de altă parte, să nu confundăm analiza politică cu analiza politicilor; nici „analistul politic“ care scrie editoriale – uneori zilnic – în diverse ziare cu analistul de politici!) Ziariștii se concentrează asupra faptelor mai concrete, asupra evenimentelor care pot deveni știri (deci nu asupra a ceea ce este rutinier și nu are caracteristicile senzaționalului). De asemenea, chiar când scriu despre politicile publice, ziariștii sunt mai puțin interesați de aspecte conceptuale, ori de valorile sociale implicate. Pe de altă parte însă, rolul mass-media în procesul de înfăptuire a politicilor publice este nu arareori ridicat. Mass-media au o contribuție mare în stabilirea agendei; în promovarea principalelor opțiuni alternative, în diseminarea informației către grupurile interesate de o problemă etc.

Analiza politicilor reprezintă un alt mod de abordare a procesului de înfăptuire a politicilor. Există două mari tipuri în care ea se poate realiza:

- a) **ca analiză a politicilor:** o activitate de cercetare (de multe ori universitară) care vizează în principal studiarea, înțelegerea teoretică a procesului de înfăptuire a politicilor;
- b) **ca analiză pentru politici:** o activitate practică (de multe ori solicitată de un client), care vizează soluționarea unei probleme concrete.

Nu există însă o graniță rigidă între cele două tipuri de a realiza analiza politicilor; mai degrabă, activitatea efectivă pe care o desfășoară un analist se găsește undeva pe un continuum între două extreme. Avem (vezi Parsons, W., 1995: p. 55):



În capătul din stânga avem analize ale modului în care e determinată o politică: *cum* este făcută o politică; de *ce*; *când*; pentru *cine*. Urmează analize ale conținutului politicilor: descrieri ale unei politici particulare, ale felului în care ea se leagă de alte politici, sau critica ei.

Monitorizarea și evaluarea politicilor este activitatea de examinare a modului în care politicile sunt aplicate, prin comparație cu scopurile, obiectivele propuse și prin impactul lor asupra problemei.

Înspre dreapta, analizele pentru politici cuprind, mai întâi, informații folositoare pentru susținerea politicii: rolul lor este acela de a sprijini formularea și aplicarea politicii, de exemplu prin cercetarea situației (a problemei înseși și a contextului politic în care e formulată politica), prin examinarea și compararea alternativelor sau prin propunerea de alternative noi. În sfârșit, susținerea politicii cuprinde cercetări, argumente elaborate cu scopul direct și precis de a influența agenda politicilor din interiorul sau din exteriorul guvernării. Analistul de politici devine astfel un actor politic (la fel cum actorii politici pot în acest caz să acționeze ca analiști de politici).

Dezvoltarea cercetărilor de acest tip a fost motivată de un ideal (*iluminist*) potrivit căruia știința – în particular știința politică aplicată – poate sprijini (dacă nu chiar înlocui în unele contexte) luarea unor decizii sociale. Ideea fundamentală aflată în spatele lor era aceea că putem aplica metodele științifice în înțelegerea problemelor sociale; că, folosindu-le, putem analiza opțiunile posibile; și că, aplicându-le, putem decide într-o modalitate rațională (și, de aceea, eficientă), sprijinindu-i pe cei care aplică politicile. Desigur, încă de la sfârșitul secolului al XIX-lea guvernele au început să folosească datele privind realitatea economică și socială într-o manieră sistematică. În anii '50 și '60, în principal în S.U.A., dar și în țările foste socialiste (care dezvoltaseră mecanisme de planificare) metodele elaborate în științele politice și economice au fost utilizate mai mult. Așa cum sperau promotorii lor, ele urmau să sprijine și să simplifice metodele de elaborare a politicilor publice. Dar, privind în urmă, nu se poate spune că acele speranțe au fost împlinite. Complexitatea uriașă a problemelor cu care s-au confruntat guvernarile în această perioadă, lipsa unor metode îndeajuns de bine elaborate au împiedicat realizarea acestor obiective. În anii '80 s-a produs de aceea o translație în privința sarcinilor pe care și le pot asuma analiștii de politici și a obiectivelor analizei politicilor. Ideea care a predominat este aceea că analiza politicilor nu are rolul de a înlocui deciziile politice, ci – mai degrabă – ea are rolul de a le facilita. Nu are rolul

de a propune soluții (soluția optimă sau cea mai bună), ci de a oferi informații, de a face analize specifice și în momente bine determinate ale procesului de înfăptuire a politicilor, chiar dacă formularea de recomandări, pe care decidenții sunt liberi să le accepte sau nu, rămâne un obiectiv important.

Cu aceasta, putem să trecem acum de la discuția privind analiza politicilor ca activitate la cei care o desfășoară: analiștii de politici. Cine sunt ei, ce fac, unde lucrează, cum ajung să lucreze în acest domeniu? Analiștii de politici trebuie să posede două mari tipuri de abilități: *științifice* și *facilitatoare*. Cele științifice vizează: 1) capacități de structurare a informației (abilitatea de a clasifica ideile legate de politici și de a examina corespondența lor cu „lumea reală”); 2) capacități de colectare a informației (de a face observații corecte privind persoanele, evenimentele, procesele care privesc politicile publice); 3) capacități de analiză a informației, pentru a putea trage concluzii pe baza datelor empirice disponibile. Abilitățile facilitatoare sunt importante pentru sprijinirea managementului unei politici publice (în ceea ce privește elaborarea, dar și aplicarea și evaluarea ei).

Ce îi preocupă pe analiștii de politici?

- sunt preocupați de probleme și de relațiile politicilor publice cu acestea;
- sunt preocupați de conținutul politicilor publice;
- sunt preocupați de ceea ce decidenții asupra politicilor fac sau nu fac. Sunt interesați de ceea ce determină domeniul politicilor;
- sunt preocupați de consecințele politicilor, în termeni de produse și de rezultate.

Ce fac analiștii de politici?

- fac recomandări (clienților: agenții guvernamentale sau neguvernamentale): pe baza unor analize preliminare a problemelor; pe baza unor analize detaliate, care implică modelare și cercetare;
- ghidează deciziile: produc informații; sprijină alegerile între politici;
- alte contribuții: descrierea problemei; modelarea problemei; cercetare relativă la politici; suport indirect (prin intermediul ziariștilor sau al altor analiști).

Unde pot fi ei găsiți?

- în universități: universitari interesați de probleme și de procesul de înfăptuire a politicilor;
- în institute de cercetare independente și în „think-tanks”: fie ca personal permanent, fie ca angajați prin contract;

- în instituții guvernamentale: persoane responsabile cu cercetarea în guvern, parlament, ministere, agenții guvernamentale etc.;
- în grupuri de presiune și lobby: grupuri de interese care încearcă să influențeze politicile fie formulează unele politici, fie monitorizează politicile existente;
- partide politice, care au departamente implicate în cercetări privind politicile sau în sprijinirea activităților partidului;
- în calitate de consultanți liber-profesioniști: ei se angajează în analiză pe bază de contract.

În ce domenii sunt implicați?

- asistență sanitară;
- educație; transporturi;
- mediu;
- politici sociale;
- politici economice;
- planificare urbană etc.

Asupra cărui stadiu al procesului de înfăptuire a politicilor se concentrează?

- se constată o specializare accentuată: unii analiști sunt interesați în stabilirea agendei, alții în luarea deciziilor, alții în implementare, alții în evaluare.

Cum se realizează pregătirea lor?

- au pregătiri de bază diferite;
- au urmat cursuri speciale de analiză a politicilor;
- programele de politici publice cuprind cursuri de: (macro)economie; instituții politice; comportament organizațional; drept public; administrație publică; statistică etc.;
- cursurile nu sunt foarte aplicative; cuprind nu cercetări asupra unor politici particulare, ci cercetare fundamentală asupra politicilor; exemplu de cercetare asupra unei politici: care va fi efectul introducerii taxelor de studii pentru toți studenții asupra calității și eficienței în învățământul superior? Sau: exemplu de cercetare fundamentală asupra politicilor: care sunt factorii care determină creșterea calității și eficienței în învățământul superior?

(cf. Parsons, W., 1995: pp. 29 – 31; MacRae, D. Jr., Whittington, D., 1997: pp. 9; 40.)

b) Statul și politicile publice

Am văzut, în capitolul anterior, că rolul statului a crescut în perioada de după al doilea război mondial, în parte datorită creșterii mărimii și complexității sectorului public. Dar încă nu am discutat două probleme esențiale:

- 1) Care este rolul statului în elaborarea politicilor publice?
- 2) Care sunt instrumentele prin care intervine statul pentru a realiza politicile publice?

Prima va fi analizată în acest paragraf; cea de-a doua va fi abordată abia în Capitolul 6, în legătură cu mecanismele prin care o politică publică este implementată.

Să începem cu definirea statului însuși. Există două modalități principale pentru a face acest lucru: prima este *organizațională* – statul este definit în termeni de instituții care îl compun; cea de-a doua este *funcțională* – el e definit în termeni de funcții pe care le îndeplinesc aceste instituții.

Organizațional, statul modern se definește prin următoarele cinci caracteristici (Dunleavy, P., O'Leary, B., 1987: p. 2):

- 1) Statul este o instituție separată sau o colecție de instituții separate, atât de diferențiată de restul societății încât să dea naștere unor sfere distincte, publică și privată.
- 2) Statul este suveran sau puterea supremă, pe teritoriul său, iar prin definiție el este autoritatea fundamentală pentru toate legile, adică pentru toate regulile obligatorii, care sunt susținute de sancțiuni coercitive. Legile sunt făcute de oficialii statului și susținute de un monopol formal al forței.
- 3) Suveranitatea statului se extinde asupra tuturor indivizilor aflați pe un anumit teritoriu și se aplică în mod egal, chiar și celor aflați în poziții de guvernare și de elaborare a regulilor. Astfel, suveranitatea este deosebită de personalul care la un oarecare moment ocupă un rol anumit în cadrul statului.
- 4) Personalul statului modern este în cea mai mare parte recrutat și pregătit pentru gestionarea problemelor într-o modalitate birocratică.
- 5) Statul are capacitatea de a extrage de la populația sa venituri monetare (taxe) pentru a-și finanța activitățile.

Funcțional, cel puțin următoarele șapte funcții sau sarcini ale statului sunt adesea luate ca fundamentale (Anderson, J.E., 1989):

- 1) Asigurarea infrastructurii economice necesare funcționării unei societăți moderne: definirea și protejarea drepturilor de proprietate, aplicarea contractelor, asigurarea monedei standard, a măsurilor și greutăților, a statutelor, a patentelor, copyright-ului, a modalităților de falimentare, menținerea legii, a ordinii, asigurarea sistemului de tarife etc.
- 2) Furnizarea – fie în mod direct, fie prin intermediul sectorului privat – a unor bunuri și servicii publice, precum apărarea națională, drumuri și poduri, controlul traficului, al inundațiilor, educație, asistență socială etc.
- 3) Rezolvarea și reglarea conflictelor de grup, atunci când între diferitele grupuri sociale iau naștere tensiuni. În funcție de ideologia care îi susține activitatea, statul intervine într-un sens sau altul (de exemplu, măsura în care acționează pentru a-i proteja pe cei mai slab situați sau pe cei mai bine situați economic).
- 4) Menținerea competiției, în contra formării cartelurilor și monopolorilor și pentru protecția consumatorilor.
- 5) Protejarea resurselor naturale, pentru a împiedica risipa acestora, degradarea mediului natural sau pentru a asigura un mediu corespunzător pentru generațiile actuale sau viitoare.
- 6) Asigurarea unui acces minim al oamenilor la bunurile și serviciile economice. La fel ca și în cazul funcției anterioare, piața liberă poate conduce la rezultate neacceptabile social: malnutriție, șomaj, sărăcie; în plus, această funcție ține cont de cei care, din varii motive, sunt în afara pieței: cei bolnavi, bătrâni etc. Astăzi e puțin disputabilă ideea că aceasta este o funcție esențială a statului, chiar dacă asupra politicilor concrete controversate sunt foarte mari.
- 7) Stabilizarea economiei: statul trebuie să intervină în ciclul economic, prin instrumente ca bugetul, politica monetară, controlul prețurilor sau salariilor.

(De bună seamă, acestor funcții trebuie să li se adauge cele care privesc raportul statului cu alte state. Aceste chestiuni nu interesează însă aici în mod prioritar.)

Problema care rămâne însă e următoarea: care este influența statului asupra îmfăptuirii politicilor publice? Există și alți factori în societate care influențează acest proces? Iar dacă da, cum se balansează aceștia? Nu există un singur tip de răspuns la aceste întrebări. (După cum nu există un consens

nici în privința tipurilor de răspunsuri existente: ele sunt clasificate în modalități diferite.) Dintre aceste abordări sau răspunsuri diferite care privesc procesul de înfăptuire a politicilor, vom discuta trei: a) *pluralismul*: teoria potrivit căreia politicile publice exprimă într-o mare măsură preferințele formulate de grupuri provenind dintr-o diversitate de domenii; b) *elitismul*: teoria potrivit căreia politicile publice reflectă puterea exercitată de un număr redus de interese bine organizate, capabile să își atingă scopurile; c) *marxismul*: teoria după care politicile publice exprimă interesele unor grupuri de interese – clasele sociale – care au o poziție dominantă în societate și care prin intermediul lor își asigură menținerea dominației.

Pluralismul. Concepția pluralistă este, pesemne, cea care, în mod intuitiv, ne apare ca cea mai apropiată de ideea despre o societate democratică modernă. Pentru pluraliști, diversitatea este o caracteristică a societăților moderne – și e bine că este așa. Într-un stat modern democrat, nici un grup sau organizație sau clasă nu poate domina societatea: societatea civilă nu este supusă statului; puterea economică și cea politică nu se suprapun; în diverse domenii, reușesc să influențeze politicile publice grupuri diverse. Puterea este dispersată, necumulativă, și de aceea statul, prin instituțiile sale, mai degrabă reglementează conflictele în societate, mediază, balansează și armonizează interesele diferitelor grupuri decât domină procesul de înfăptuire a politicilor, urmărind anumite interese particulare.

Pluralismul poate fi definit ca un sistem de reprezentare a intereselor în care unitățile constitutive sunt organizate într-un număr nespecificat de ... categorii multiple, voluntare, competitive, neierarhic ordonate, autodeterminate, care nu au primit din partea statului o licență specială, nu au fost recunoscute, subsidiate, create sau controlate în vreun alt fel în selectarea conducerilor lor sau în interesele pe care le reprezintă și care nu exercită monopolul de reprezentare în categoriile respective. (Schmitter, 1974: pp. 93-94)

Potrivit pluraliștilor, grupurile reprezintă principalul element al procesului politic. Prin asociere în grupuri, cetățenii își pot avansa și promova propriile interese în fața statului. Politicile publice care ajung să fie promovate rezultă din interacțiunea dintre aceste grupuri și instituțiile guvernamentale. Procesul de înfăptuire a politicilor este unul de negociere între o gamă largă de interese organizate în grupuri.

Pluraliștii nu consideră, de bună seamă, că puterea este distribuită uniform în societate. Dar, susțin ei, chiar dacă este inegală, ea este larg distribuită între diferitele grupuri din societate. Așa încât fiecare grup și fiecare individ își pot face auzită vocea la un moment al procesului de înfăptuire a politicii. Așa cum a arătat R. Dahl, în cartea sa clasică *Cine guvernează?* (1961), chiar dacă întotdeauna un grup este mai influent decât altul, în diferite probleme de pe agenda politicilor sunt mai influente grupuri diferite și niciodată un singur grup sau o singură persoană nu posedă influența cea mai mare în orice problemă. (A se vedea de asemenea în Capitolul 3 discuția privind conceptul de putere. Criticile formulate la adresa punctului de vedere al lui Dahl sunt din perspectivă elitistă.)

Această descriere pluralistă a modului în care funcționează societățile moderne democratice ridică însă unele dificultăți. Prima problemă este aceea rolului instituțiilor statului în procesul de înfăptuire a politicilor. Căci, se poate argumenta că statul nu este un simplu mediator al intereselor organizate din afara sa și că el are un rol independent în elaborarea politicilor publice. Politicile publice nu sunt rezultatul balansării numai a intereselor grupurilor, ci mai degrabă rezultatul negocierii dintre aceste grupuri și instituțiile statului. Mai departe, statul nu se comportă ca un monolit; el nu reprezintă un singur interes: și în structurile guvernamentale autoritatea este dispersată. O problemă importantă este aceea a influenței relative a diferitelor grupuri în societate. Cât de mare este această diferență?

Recunoașterea acestor probleme i-a condus pe pluraliști la dezvoltări importante (astăzi se vorbește adesea despre neopluralism pentru a indica aceste schimbări în poziția pluralistă). Păstrându-se ideea de bază a competiției dintre diferitele grupuri de interese în promovarea politicilor publice, neopluraliștii admit însă că unele grupuri au o mai mare influență decât altele. Așa cum arată cel mai important reprezentat al acestei orientări, Ch. Lindblom (1977), interesele organizate ale reprezentanților lumii afacerilor sunt avantajate de doi factori importanți: 1) guvernarea depinde de existența succesului economic și de aceea are tendința de a stimula și a oferi avantaje lumii afacerilor; 2) există o diviziune între sectorul public și cel privat în economie; în cel privat oamenii de afaceri sunt cei care decid în ceea ce privește investițiile și angajarea forței de muncă; or, chiar dacă aceste decizii au o importanță foarte mare asupra vieții oamenilor din societate, ele nu sunt sub control democratic. Ca urmare, puterea pe care o are lumea afacerilor este una structurală:

„Orice guvernant care înțelege cerințele funcției sale și responsabilitățile pe care sistemele orientate spre piață le așează pe umerii oamenilor de afaceri le va oferi de aceea acestora o poziție privilegiată. El nu trebuie să fie mituit, înșelat sau supus presiunilor pentru a proceda astfel. Nu trebuie nici să fie un admirator necritic al lumii afacerilor pentru a proceda astfel. El înțelege pur și simplu, așa cum e normal, că afacerile publice în sistemele orientate spre piață sunt în mâinile conducătorilor din două grupuri, guvernare și afaceri, care trebuie să colaboreze, și că pentru a face ca sistemul să funcționeze guvernanții trebuie adesea să se supună lumii afacerilor.“ (Lindblom, Ch., 1977, p. 175)

Elitismul. Așa cum am văzut, potrivit pluraliștilor, faptul că puterea în societate este dispersată înseamnă că nu există un singur grup ale cărui interese se impun întotdeauna. R. Dahl a considerat că analiza empirică a situației din democrațiile occidentale (el a analizat cazul orașului New Haven din S.U.A.) permite să tragem o astfel de concluzie. Alți autori au sugerat însă că o analiză atentă dovedește altceva: că și în aceste societăți puterea este concentrată, cumulativă. Există o strânsă legătură între lumea afacerilor, cea militară, cea politică; chiar dacă grupuri diferite domină în domenii diferite ale societății, ele sunt legate între ele prin legături adânci și de multiple feluri. Ca să luăm un singur exemplu: dacă se analizează familiile din care provin cei care dețin poziții importante în societate, se observă că, adesea într-o proporție copleșitor de mare, ei provin din lumea afacerilor sau din profesioniștii din clasa de mijloc (Miliband, 1969). Nu se poate așadar distinge ferm între sfera puterii economice și cea a puterii politice sau militare.

Ideea de bază a teoriei elitiste este aceea că puterea nu este distribuită în societate așa cum descriu pluraliștii lucrurile. Dimpotrivă, după ei, o caracteristică a tuturor societăților este concentrarea puterii în mâinile unei minorități, a „elitelor“. Așa cum spunea unul dintre clasicii acestei teorii, G. Mosca:

În toate societățile – de la cele care sunt foarte puțin dezvoltate și abia dacă au atins zorii civilizației, până la societățile cele mai avansate și mai puternice – apar două clase de oameni: o clasă care conduce și o clasă care este condusă. Prima clasă, întotdeauna mai puțin numeroasă, realizează funcțiile politice, monopolizează puterea și se bucură de avantajele pe care le aduce puterea, în timp ce a doua, clasa mai numeroasă, este dirijată și controlată de prima. (Mosca, G., *apud* Marsh, D., Stoker, G., 1995, p. 228)

	Guvernarea	Grupurile
Pluralismul clasic	Stat sensibil la presiunea grupurilor; statul reglementează conflictele în societate, mediază, balansează și armonizează interesele diferitelor grupuri	Grupuri care se formează ușor, cu resurse diverse; conflicte continue; nici un grup nu domină
Neo-pluralismul	Statul se centrează pe interesele de afaceri și spre politicile economice	Rolul intereselor de afaceri este crucial; puterea structurală limitează comportamentele grupurilor

(După Marsh, D., Stoker, G. (eds.), 1995: p. 210)

Puterea	Democrația	Societatea civilă
Dispersată și observabilă prin cercetarea deciziilor concrete	Există suficient de multe grupuri care controlează guvernarea	Distinctă și nepolitică
Foarte concentrată în „problemele mari” și mai puțin în cele „secundare”; uneori nu este observabilă – este structurală și ideologică	Control democratic redus asupra „problemelor mari”	Distinctă și cu influență redusă

Potrivit lui V. Pareto, membrii clasei conducătoare sunt de două tipuri: sunt „vulpi“ (conduc prin șiretenie și sunt capabili să manipuleze consimțământul maselor) sau „lei“ (domină prin coerciție și prin violență). Un alt elitist clasic, R. Michels, a produs un argument de tip diferit. După el, în orice organizație, oricât de democratică ar părea (iar cea pe care a studiat-o el era Partidul Social-Democrat German), se manifestă tendința de concentrare a puterii în mâinile membrilor unui grup de oameni care iau deciziile. El numea aceasta „legea de fier a oligarhiei“; căci „cine zice organizație zice oligarhie“.

Pentru elitiști clasici, democrația nu era mai mult decât un mit, o iluzie naivă. Elitiștii moderni s-au concentrat asupra măsurii în care sistemele politice particulare se îndepărtează de idealul democrat. Astfel, C. W. Mills (1956) a argumentat că distribuția puterii în S.U.A. nu corespunde imaginii de dispersare, între grupuri distincte, oferite de pluraliști. Dimpotrivă, argumenta el, S.U.A. erau dominate de o încrengătură de grupuri conducătoare: un triumvirat compus din reprezentanții lumii mari a afacerilor (în particular, industriile legate de apărare), ai armatei și ai grupurilor din jurul președintelui. Suprapunerea dintre aceste grupuri face să ia naștere o putere relativ coerentă a elitei. Ea se bazează pe puterea economică, pe control birocratic și pe accesul la cele mai înalte nivele ale executivului.

Unii elitiști (M. Weber, J. Schumpeter, A. Downs) – adepți ai „elitismului democratic“ – au propus un model diferit de înțelegere a organizării societății. După ei, elita nu este un corp coerent, unit, întotdeauna unit de interese comune sau care se suprapun. Dimpotrivă, elita este fracturată, există o rivalitate între elite diferite. Pe plan politic, această rivalitate se manifestă prin competiția electorală între elitele diferite pentru a dobândi accesul la deciziile politice; democrația liberală apare astfel ca o metodă de guvernare care constă în aceea că două sau mai multe grupuri de lideri sunt în competiție pentru a obține sprijinul electoral al maselor.

Care este rolul statului în elaborarea politicilor publice? Există două mari tipuri de răspunsuri pe care le dau elitiștii (Dunleavy, P., O'Leary, B., 1987: pp. 184-197). Primul (elitist democratic) este acela că instituțiile statului sunt controlate de elitele alese în mod democratic: statul este ca un automobil fără șofer, iar partidele politice sunt în competiție pentru a ajunge să îl conducă. Un instrument important în acest sens este acela al subordonării birocrăției. Așa cum am văzut, în modelul tradițional al

birocrației (M. Weber), oficialii aleși stabilesc obiectivele, scopurile, iar funcționarii publici au rolul de a găsi cele mai bune mijloace de a le atinge; oficialii aleși stabilesc politicile publice, iar birocrații le aplică.

Cel de-al doilea model e cel al *statului corporatist*. Termenul „corporatism” a fost asociat cu multe înțelesuri: între acestea se află și cel de a caracteriza regimul autoritar din Italia lui Mussolini, în care se încerca integrarea în procesul de guvernare atât a managerilor cât și a muncitorilor din întreprinderi. Astăzi însă el are un alt sens, aplicabil societăților democratice moderne. Ideea fundamentală a corporatismului este aceea că între instituțiile statului și grupurile organizate din societate nu există o distincție fermă; că în principal marile firme, dar și asociațiile profesionale și sindicale intră în negocieri cu instituțiile statului, fac unele concesi, dar în schimb sunt sprijinite, finanțate și recunoscute de către stat, dobândesc un rol în elaborarea și aplicarea politicilor publice.

Corporatismul poate fi definit ca un sistem de reprezentare a intereselor în care unitățile constitutive sunt organizate într-un număr limitat de categorii singulare, obligatorii, necompetitive, ordonate ierarhic și funcțional diferențiate, care sunt recunoscute sau primesc o licențiere specială din partea statului (dacă nu chiar sunt create de el) și cărora li se garantează un monopol reprezentational în cadrul categoriilor respective în schimbul acceptării unui control asupra selectării liderilor și formulării cererilor și sprijinului. (Schmitter, 1974: p. 94)

Spre deosebire de perspectiva pluralistă, potrivit corporatismului grupurile nu se formează liber, voluntar – fiindcă depind de recunoașterea lor de către stat pentru a avea un rol în procesul de înfăptuire a politicilor. Politicile publice sunt formulate așadar în procesul interacțiunii dintre grupurile de interese și instituțiile statului. Chiar și interacțiunile dintre aceste grupuri sunt mediate de către stat. Să luăm un exemplu: cel al stabilirii unei politici de restructurare într-o industrie precum cea minieră sau cea metalurgică. Cum ne amintim din felul în care s-a procedat la noi în țară, au avut loc negocieri între organizațiile patronale și cele sindicale (recunoscute de stat ca fiind „reprezentative la nivel de ramură”), precum și între acestea și ministerele de resort. Rezultatul negocierilor nu depinde numai de caracteristicile grupului, ci și de raporturile dintre organizațiile lui și stat; după cum nici instituțiile statului nu acționează ca un monolit: există divergențe între ele, ceea ce se reflectă în modul în care sunt formulate politicile.

Așa cum se vede din chiar exemplul dat, corporatismul este o teorie care se acordă destul de bine cu realitatea și cu practicile din unele țări europene (precum Austria, Italia, Suedia sau România; și la noi în țară trăsăturile corporatiste sunt destul de puternice).

Marxismul. Scopul fundamental al lui K. Marx (1818 – 1883) a fost acela de a analiza sistemul de putere din societățile capitaliste și de a arăta că el are în centru puterea economică. Potrivit lui Marx, puterea în societățile capitaliste nu este disipată în societate, între diverse grupuri largi ale populației. Dimpotrivă, ea este deținută de o clasă dominantă, care se bazează pe poziția sa privilegiată pe plan economic, anume aceea de proprietară a mijloacelor de producție. (Astăzi, desigur, pentru mulți marxismul apare în primul rând ca o ideologie care a fost la temelia sistemului sovietic. Aici însă vom analiza concepția lui Marx în legătură cu explicarea procesului de înfăptuire a politicilor publice, cu accent pe societățile contemporane.)

În gândirea lui Marx, locul central îl are ceea ce Fr. Engels numea „concepția materialistă asupra istoriei”: ideea importanței vieții economice și a condițiilor în care oamenii produc și reproduc mijloacele lor de existență. Potrivit lui Marx, *modul de producție* al fiecărei societăți (condițiile materiale ale vieții economice, precum și felul în care diverșii actori se raportează la producție: felul în care sunt structurate relațiile de proprietate, felul în care se face schimbul și se consumă bunurile produse) condiționează sau determină toate celelalte elemente ale societății. Astfel, în societatea capitalistă existența proprietății capitaliste face să existe o diviziune între burghezie (caracterizată prin faptul că are în proprietate mijloacele de producție) și proletariat (lipsit de proprietate, membrii săi fiind nevoiți, pentru a trăi, să își vândă forța de muncă).

Aceste grupuri formează ceea ce Marx numea *clase* sociale. Relațiile dintre ele sunt conflictuale. În procesul de producție, întreaga valoare care se produce este, după Marx, rezultat al activității muncitorilor. O parte a acestei valori este redată lor, sub forma salariilor; dar altă parte – plus-valoarea – este reținută de către capitalist, în virtutea faptului că el este proprietar al mijloacelor de producție. Această apropiere a muncii proletarilor reprezintă, în concepția lui Marx, expresia exploatării sistematice a muncii și deci a membrilor clasei proletare în societatea capitalistă.

Puterea pe care o exercită burghezia nu se reduce însă la exploatare și la proprietate. Burghezia este clasă dominantă și într-un alt sens: ea exercită

	Explicația inevitabilității elitelor	Natura elitelor
Elitismul clasic (ex.: R. Michels)	Funcțiile tehnice și administrative ale organizațiilor (de ex., partide politice).	“Cine spune organizație spune oligarhie”.
Elitismul democratic	Politica implică o luptă pentru putere.	Elitele concurente dobândesc sprijinul maselor prin mijloace electorale.
Corporatismul	Fuziunea dintre interesele statului și ale sectorului privat (patronat, sindicate).	Parteneri sociali. Monopol al reprezentării intereselor în procesul de înfăptuire a politicilor.

Structura elitelor	Circulația elitelor	Rolul elitelor
“Legea de fier a oligarhiei” asigură dominația conducătorilor asupra celorlalți membri Accentul cade pe dominația elitelor în structurile de stat; dar elitismul caracterizează organizațiile din orice domeniu.	Fundamentul dominației elitelor este incompetența maselor. După Weber, de exemplu, există trei forme de autoritate: tradițională, charismatică, rațională, care produc tipuri diferite de elite și de circulație a acestora.	Orice sistem de conducere e incompatibil cu idealurile democratice. Elitele charismatice au reprezentat forța creativă în istorie; astăzi un rol totmăimare îl au structurile instituționale.
Structuri instituționale pentru legitimarea dominației elitelor (de ex., prin structuri „tripartite”	Depinde de rolul în negociere al intereselor din acel domeniu.	Scăderea rolului democrației liberale; dezvoltarea structurilor ierarhice în toate formele de asociere.

puterea politică, prin intermediul statului capitalist, precum și puterea ideologică, întrucât își impune ideile sale cu privire la societate ca idei dominante.

Care este rolul statului în societate? (Reformulând, răspunsul la această întrebare este în același timp și un răspuns la întrebarea privind felul în care se desfășoară, din punct de vedere marxist, procesul de înfăptuire a politicilor în statul capitalist modern.) În lucrările lui Marx se pot întâlni trei poziții principale (Dunleavy, P., O'Leary, B., 1987: p. 209). Cea mai cunoscută – modelul *instrumental* al statului – este cea din celebrul *Manifest comunist*: acolo Marx argumenta că „puterea executivă în statul modern nu este decât un comitet de gestionare a afacerilor burgheziei“. Așadar, statul nu face altceva decât să impună interesele clasei dominante; politicile publice servesc burgheziei, cel mai adesea în contra intereselor celorlalte clase din societate și, în primul rând, în contra intereselor proletariatului. Astfel, în societatea modernă statul (ai cărui oficiali provin preponderent din clasa burgheză) sprijină capitalul autohton împotriva competiției străine și dezvoltarea tehnologică; statul oferă subsidii în acele ramuri economice în care profiturile sunt mici; iar cele mai multe politici de asistență socială (de exemplu, cele privind protejarea persoanelor handicapate, asistența sanitară, educația) reprezintă instrumente de a face ca mare parte a costurilor care revin capitaliștilor să se transfere asupra întregii societăți.

Un mod diferit de a înțelege rolul statului este propus de Marx în studiile asupra evenimentelor contemporane lui. Astfel, în *Optprezece Brumar al lui Louis Bonaparte* (1851), el admite că instituțiile statului pot să funcționeze într-un mod mai autonom de interesele burgheziei. Statul joacă în unele situații rolul de *arbitru* între interesele diferitelor clase sociale, limitând puterea burgheziei și dominând societatea civilă. Marxiștii moderni (precum N. Poulantzas, 1978) au argumentat că acest rol de arbitru nu este vremelnic; dimpotrivă, dată fiind complexitatea funcțiilor statului, el trebuie să acționeze autonom față de interesele de clasă opuse. Susținerea burgheziei nu se realizează prin aceea că oficialii și birocrații provin din această clasă sau pentru că au valori comune, rețele de contacte cu membrii ei. Mai curând, susținerea burgheziei se face ținând seamă de interesele ei de lungă durată, nu de cele imediate și concrete, menținându-se armonia între interesele diferitelor tipuri de capital. În același timp, statul modern apare ca deschis intereselor tuturor cetățenilor săi, inclusiv celor ale muncitorilor. Pentru a

susține pe termen lung interesele burgheziei, statul trebuie să apară ca și cum ar fi neutru. (Ca urmare, nu conținutul concret al politicilor publice, ci sensul lor, obiectivele fundamentale pe care le susțin devin în principal relevante.)

Un al treilea mod de a înțelege din punct de vedere marxist rolul statului este cel *funcțional* (Marx l-a dezvoltat în operele sale târzii, de exemplu în al treilea volum din *Capitalul*). Statul are două tipuri de funcții: unele sunt comune oricărei comunități umane (menținerea ordinii sociale, economice etc.), altele rezultă din nevoia de a promova interesele burgheziei și de a mări capacitatea acesteia de a extrage plusvaloarea de la muncitori. Caracterul capitalist al statului înseamnă că funcțiile care contribuie mai mult la satisfacerea intereselor capitaliștilor dobândesc prioritate și preeminență în raport cu celelalte. De pildă, sprijinirea acumulării capitaliste a dus în secolul XX la creșterea sectorului public, prin furnizarea de bunuri publice precum drumuri, aeroporturi etc.; dar au existat și alte mecanisme: pentru a reduce costul forței de muncă și pentru a o menține sănătoasă, statul capitalist a oferit servicii publice precum asistența socială sau sprijinirea construcției de locuințe.

c) Modele ale politicilor

Unul dintre obiectivele principale ale analizei politicilor este producerea de informații privind consecințele acțiunilor care ar urma să fie luate. Pentru aceasta, analistul trebuie să se bazeze pe o anumită înțelegere a situației, care să îi permită să producă informațiile dorite. Însă e ca și imposibil ca analistul de politici să încerce să se aplece cu egală atenție asupra tuturor caracteristicilor situației; de cele mai multe ori, aceasta este atât de complexă, iar resursele disponibile sunt atât de reduse, încât o atare strategie ar fi fără șanse. De aceea, analistul apelează la modele ale politicilor.

În general, un model este o reprezentare simplificată a unui fenomen, obiect sau proces, care servește unui anumit scop. Nu e greu să ne gândim la câteva exemple: harta metroului din București, pe care o vedem în fiecare vagon, este un model al acestuia. E ușor de văzut că ea este simplificatoare și că în multe aspecte ea chiar distorsionează realitatea; dar este un instrument folositor pentru fiecare călător. La fel, mulți am văzut modele ale unui avion sau ale unui autoturism, ori modele ale unor cartiere rezidențiale.

Noi toți folosim în mod constant modele. Fiecare persoană, în viața sa privată și în cea de afaceri, folosește instinctiv modele pentru a face decizii. Imaginea lumii din jurul tău pe care o ai în minte este un model. Nimeni nu are un oraș sau un guvern sau o țară în cap. Avem doar concepte și relații selectate și pe care le folosim pentru a reprezenta sistemul real. O imagine mentală este un model. Și toate deciziile noastre sunt luate pe baza modelelor. Problema nu este aceea de a folosi sau de a ignora modelele. Ea este aceea de alegere între modele alternative. (Forrester, J, *apud* Dunn, W.N., 1986: p. 153)

Modelele politicilor *sunt reprezentări simplificatoare ale unor aspecte selectate ale problemelor și construite cu scopuri precise.* Un astfel de model poate lua forme foarte diferite: de la o imagine a problemei în mintea analistului, la concepte precise, diagrame, ecuații matematice sau simulări pe calculator.

Importanța modelelor este atât de mare, încât unii autori consideră chiar că analiza politicilor ar putea fi definită drept „căutare a soluțiilor la o problemă cu ajutorul unuia sau al mai multor modele” (Quade, 1989, p. 137). Să luăm un exemplu (*ibidem*). Să presupunem că directorul unei școli argumentează în fața autorităților locale necesitatea de a rezugrăvi școala. El poate avansa, să zicem, următoarele argumente: 1) vechea zugrăveală este murdară și pe alocuri căzută; aceasta creează o atmosferă de murdărie și de dezordine, ceea ce va face ca elevii să nu poată învăța bine; 2) vechea zugrăveală este murdară și pe alocuri căzută; aceasta face ca întreaga clădire să se deterioreze, iar mai târziu costurile de reabilitare vor fi mai mari. Fiecare argument se bazează pe un model sau o ipoteză diferită asupra necesității de a rezugrăvi. În timp ce primul sugerează o relație între nivelul de performanță a activității educative și felul în care arată școala, al doilea are un caracter tehnic. Primul ține mai mult de expertiza profesională a directorului, în timp ce al doilea probabil că solicită experți din domeniul construcțiilor. Cele două modele atrag atenția asupra unor aspecte diferite și propun înțelegeri diferite ale situației. Decizia de a zugrăvi din nou școala depinde astfel și de modul în care situația este prezentată.

Probabil că cea mai cunoscută cercetare în domeniul politicilor publice care apelează la ideea de model este cea realizată de G. Allison (1971). El a analizat procesul de luare a deciziilor în S.U.A. în timpul dramaticei crize cubaneze a rachetelor nucleare din 1962. Strategia de argumentare a lui Allison a fost aceea de a arăta că, dacă adoptăm „lentile” diferite, atunci

felul nostru de a vedea și de a interpreta lucrurile se schimbă foarte mult. Ajungem să avem descrieri foarte diferite ale acelorași evenimente: ceea ce ne pare important când ne punem niște lentile apare ca nesemnificativ din altă perspectivă; ceea ce e provocator, felul în care sunt formulate întrebările, modul în care se răspunde, locul unde căutăm datele empirice – toate depind de aceste „lentile“, de *modelul* pe care îl utilizăm în cercetare. Astfel, Allison propune trei modele de interpretare a crizei cubaneze:

- a) *modelul actorului rațional*: tratăm guvernarea ca un actor care are scopuri bine determinate, formulează opțiuni clare, compară și evaluează alternativele și face alegerea care este cea mai bună;
- b) *modelul organizațional*: tratăm guvernarea nu ca un singur actor rațional, ci ca un ansamblu de organizații sau instituții diferite, care percep evenimentele în propriul lor fel, se concentrează asupra unor aspecte diferite ale situației și propun răspunsuri diferite; deciziile sunt atunci balansări ale perspectivelor diferite ale acestor organizații sau instituții diferite;
- c) *modelul birocratic*: guvernarea apare ca o colecție de actori, fiecare cu propriile sale interese; deciziile care se iau depind de relațiile de putere și de cele de negociere care au loc.

Rolul modelelor. Să luăm un exemplu simplu, pentru a vedea în ce fel modelele sunt folositoare în analiza politicilor. Să presupunem că legislatorul dorește să modifice legislația privind limita de viteză pe șosele. Se poate produce un model al problemei în felul următor: mai întâi, sunt selectate anumite variabile care se presupune că sunt importante în analiză. Desigur, din multitudinea celor posibile, nu se pot reține decât câteva. Să admitem că acestea sunt: timpul economisit de șoferi în deplasări; numărul de accidente; și costurile operării. Evident, dacă limita de viteză crește, atunci se economisește timp, deoarece deplasările devin mai scurte; dar atunci probabilitatea creșterii numărului de accidente e mai mare; pe de altă parte, costurile operării pot să crească dacă mașinile circulă cu o viteză mai mică sau mai mare decât cea mai eficientă. Desigur, pentru a calcula care este mărirea timpului economisit e mai ușor să se introducă o nouă ipoteză care simplifică: se presupune că toate mașinile circulă cu viteza maximă legală (iar aceeași supoziție poate fi făcută și în raport cu cea de-a treia variabilă); tot așa, e desigur simplificator să se calculeze numai numărul de accidente în general, nu mai precis numărul de morți sau de luni de spitalizare

efectuate. Modelul permite însă o înțelegere clară a situației. De pildă, am putea avea:

Variabile (la un număr de un milion de vehicule)	Viteza maximă admisă (km/oră)			
	70	80	90	100
timp economisit				
număr de accidente				
costul operării				

Desigur, pe această bază se poate produce și o analiză a impactului fiecărei variabile, de pildă, pentru a calcula costul operării sau timpul economisit etc. (O altă problemă care apare – și pe care o vom discuta într-un capitol ulterior – este aceea a agregării datelor obținute conform fiecăruia din cele trei criterii sau variabile.)

Importanța modelelor constă așadar în aceea că:

- Modelele *simplifică* problemele, ajutând analistul de politici să mănuiască mai bine complexitatea problemei abordate.
- Modelele ajută la distingerea *variabilelor semnificative* de cele nesemnificative.
- Modelele permit *predicția* consecințelor adoptării unei alte politici.
- Modelele permit concentrarea atenției analiștilor și decidenților asupra unor aspecte ale problemei, permițând obținerea de *informații* relevante.
- Modelele permit o mai bună *comunicare* între agenții care participă la elaborarea unei politici, favorizând în acest fel procesul de înfăptuire a politicilor.

Clasificarea modelelor. Modelele pot fi clasificate în mai multe moduri, ținând seamă de scopurile pentru care au fost create, de funcția lor, de forma pe care o au etc. (Dunn, 1986: cap. 5):

Modele descriptive și normative. Modelele descriptive au rolul de a explica evoluția fenomenelor sau de a prezice anumite evoluții. Astfel, ele pot fi folosite pentru a monitoriza rezultatele unei politici. De pildă, pentru economie pot fi utilizați anumiți indicatori macroeconomici (precum dinamica PIB, mărimea inflației, a deficitului bugetar etc.); pentru starea

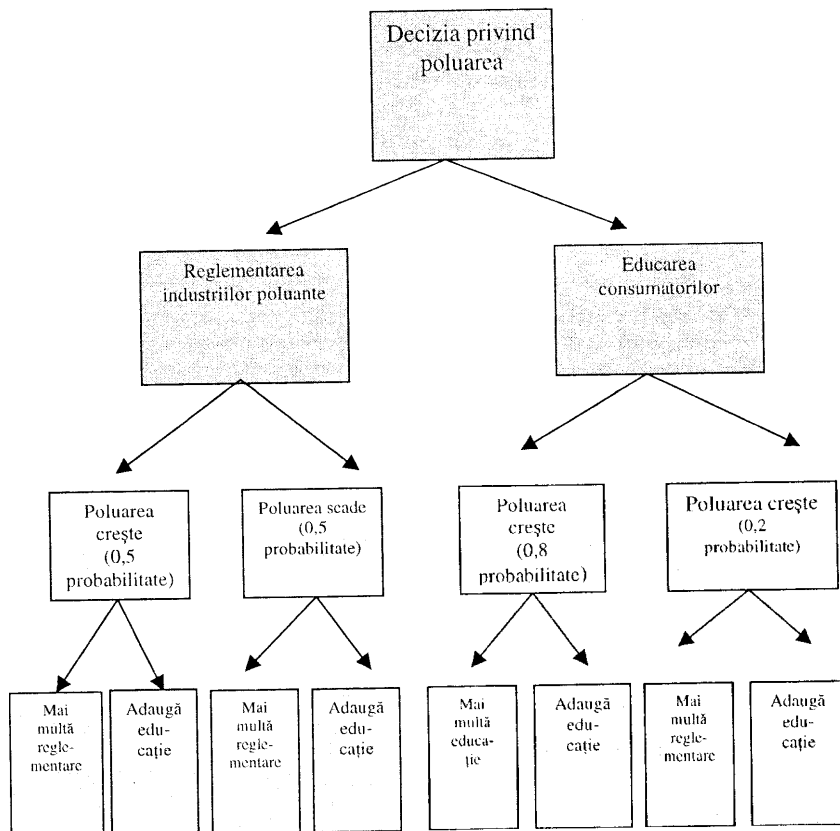
sistemului de învățământ superior sunt cei privind numărul de studenți, pe sexe, mediu de proveniență (urban/rural), calitatea programelor oferite, accesul la studii postuniversitare etc. Modelele prescriptive au nu numai scopul de a explica sau de a prezice, ci și pe acela de a propune reguli sau recomandări. Ele apelează explicit la anumite valori a căror atingere este considerată ca dezirabilă. Așa cum am văzut în capitolul anterior, valorile la care se face apel pot fi cea a eficienței, dar și altele, precum cea a dreptății, a respectării drepturilor individuale, ori a păstrării mediului natural etc. (să ne amintim de criteriile utilitarist sau al lui Rawls de alegere a unei politici).

Modele verbale și simbolice. Unele modele sunt exprimate într-o formă simbolică: ele fac apel la tehnici matematice, statistice, logice, pot fi formulate ca programe pe calculator. Deși mai greu de interpretat și mai dificil de explicat publicului sau decidenților, ba chiar și specialiștilor, ele sunt adesea de mare ajutor în îmbunătățirea deciziilor. Probabil că cele mai cunoscute modele de acest fel sunt cele care apelează la funcții liniare; ele sunt de forma:

$$y = ax + b.$$

Aici y este variabila pe care analistul dorește să o determine, iar x este o variabilă a politicii pe care analistul o consideră manipulabilă. Modelul permite analistului să determine cât de mult trebuie să se modifice variabila x a politicii pentru a produce o anumită valoare a variabilei rezultat y . Modelele verbale sunt cele pe care le formulăm în limba naturală, de zi cu zi. Ele sunt în primul rând folositoare pentru că permit formularea unor argumente, a unor puncte de vedere mai generale, mai degrabă decât a unor valori numerice precise.

Modele statice și dinamice. Modelele statice analizează o situație dată și se concentrează asupra raporturilor dintre variabilele problemei. Acestea pot fi analizate însă și dinamic, pentru a obține (prin simularea evoluției lor viitoare) predicții asupra politicilor posibile. Una dintre cele mai simple forme de modele dinamice este cea a arborelui de decizie, creat prin proiecția în viitor a deciziilor asupra politicilor și a consecințelor lor. Iată un exemplu în acest sens, privitor la politicile posibile privind poluarea (Gass și Sisson, *apud* Dunn, 1986: p. 157):



STABILIREA AGENDEI

În orice societate există fenomene, procese care preocupă opinia publică, dar și pe reprezentanții instituțiilor guvernamentale, care sunt așadar recunoscute ca importante pentru stabilitatea sau pentru evoluția acelei societăți: ele sunt așadar considerate ca **probleme**. Cum ajunge un fenomen sau un proces social la acest statut? De unde vin problemele în conștiința publică sau pe agenda guvernamentală? Cum apar și cum dispar problemele din sfera publică?

Procesul prin care se întâmplă acest lucru este primul stadiu – și probabil unul crucial – în mecanismul de elaborare și de aplicare a unei politici publice. Nu de puține ori, suntem tentați să trecem cu ușurință peste el: luăm drept bună existența unei probleme care așteaptă să primească o soluție. Scopul acestui capitol este în primul rând acela de a argumenta că problemele cărora li se adresează politicile publice nu sunt ceva dat, existent „obiectiv”, care trebuie doar să fie recunoscute ca importante și cărora să le propunem soluționări; se va argumenta că, dimpotrivă, problemele sunt construcții sociale, rezultat al unui proces politic.

În fiecare societate există sute de probleme pe care cetățenii care o alcătuiesc le consideră importante, de care ei sunt preocupați și consideră că și guvernarea ar trebui să le acorde atenție; la fel se întâmplă cu grupurile de interese din acea societate: la rândul lor, persoanele care au funcții importante în structurile guvernamentale sunt preocupați mai mult de unele probleme. Să ne gândim, de pildă, la societatea românească: probleme

precum șomajul, corupția, evoluția economiei, nivelul taxelor și impozitelor, impozitul asupra profitului reinvestit sunt astfel de probleme pe care cetățenii în general sau membrii unor grupuri le consideră importante.

Agenda publică (sau sistemică) constă din toate problemele care: 1) sunt obiectul unei atenții largi sau cel puțin sunt conștientizate; 2) din punctul de vedere al unei părți importante a publicului, ele solicită acțiune; 3) sunt, în percepția membrilor comunității, subiectul potrivit al activității unei instituții guvernamentale. (Cobb, R., Ross, J.K., Ross, M.H., 1976: p. 127)

Dintre componentele agendei publice, numai unele ajung să intre în atenția guvernării: acestea alcătuiesc agenda formală sau instituțională.

Agenda formală sau instituțională este lista subiectelor sau problemelor cărora oficialii guvernamentali sau persoanele asociate strâns cu aceștia le acordă o atenție serioasă la un anumit moment.

Agenda formală poate fi foarte concretă (constând, de pildă, într-o listă de reglementări într-un domeniu de activitate) sau mai generală: ea poate cuprinde credințe cu privire la existența și importanța unei probleme, la felul în care ele pot fi abordate; ea poate cuprinde probleme, concepții asupra cauzelor apariției acestora, dar și soluții posibile, simboluri etc. (Birkland, 1997: p. 8).

Considerente precum timpul și resursele limitate ale instituțiilor guvernamentale fac ca din multitudinea de componente ale agendei publice numai unele să ajungă pe agenda formală. Când au ajuns acolo, problemele se presupune că vor primi o atenție specială din partea instituțiilor guvernamentale. Altfel spus, când o problemă este pe agenda publică, ea este obiect al dezbaterilor, discuțiilor publice; când însă intră pe agenda formală, ea este obiect al acțiunii: procesul de înfăptuire a politicilor care vizează acea problemă a început.

Prin susținătorii lor, problemele trebuie să concureze pentru a-și găsi un loc pe agenda formală; de asemenea, scopul celor care le susțin este ca, odată intrate pe agenda formală, problemele să nu iasă de pe aceasta înainte ca politicile susținute de ei să fi fost aplicate.

Stabilirea sau construirea agendei este procesul prin care cerințele diverselor grupuri din cadrul populației sunt traduse în probleme care se află

în competiție pentru a obține atenția persoanelor cu funcții publice. (Cobb, R., Ross, J.K., Ross, M.H., 1976: p. 126)

a) Sursele problemelor

Care sunt factorii care fac ca o problemă să intre pe agenda publică sau chiar pe cea instituțională? Ce face ca ea să fie percepută ca importantă pentru societate sau, dimpotrivă, ca nesemnificativă? (Probabil că nu puțini dintre noi au auzit susțineri de genul: într-o societate ca cea românească, cu atâtea probleme economice grave, a ridica astăzi probleme ecologice e mai curând un moft.) Cel puțin trei ipoteze pot fi formulate: intrarea unei probleme pe agendă depinde de:

- nivelul de dezvoltare economică și tehnologică a societății respective;
- caracteristicile instituțiilor și actorilor care participă la procesul de elaborare a politicilor publice;
- ideile, simbolurile, metaforele cu care este asociată acea problemă.

Ipoteza determinării economico-tehnologice. Potrivit acesteia, politicile publice depind de dezvoltarea societății, în particular de dezvoltarea ei economică și tehnologică. Ca urmare, dacă vom compara între ele țări cu un nivel asemănător de dezvoltare economică, vom constata o mare similaritate între politicile lor economice, sociale etc. (În particular, pe măsură ce țările s-au industrializat, ele au tins să promoveze aceleași tip de politici. Această susținere este cunoscută sub numele de teza convergenței, și a fost deosebit de populară în anii '60 și '70.)

Unul din cei mai importanți autori care au susținut această teză este H. Wilensky (1975). El a studiat comparativ politicile de asigurări sociale în șaizeci de țări. Constatarea sa a fost că în țări cu nivele comparative de dezvoltare economică cheltuielile pentru asigurările sociale erau comparabile. Pe de altă parte, luând în considerare variabile precum: vechimea sistemului de asigurări sociale, nivelul de dezvoltare economică, tipul de sistem politic (democratic sau totalitarist), el a constatat că în cele mai multe cazuri tipurile de politici privind asigurările sociale erau cel mai semnificativ corelate cu nivelul de dezvoltare economică. S-ar putea conchide de aici că stabilirea agendei este un proces cvasiautomat, care e determinat de realitățile economice, în particular de procesele de modernizare și de industrializare.

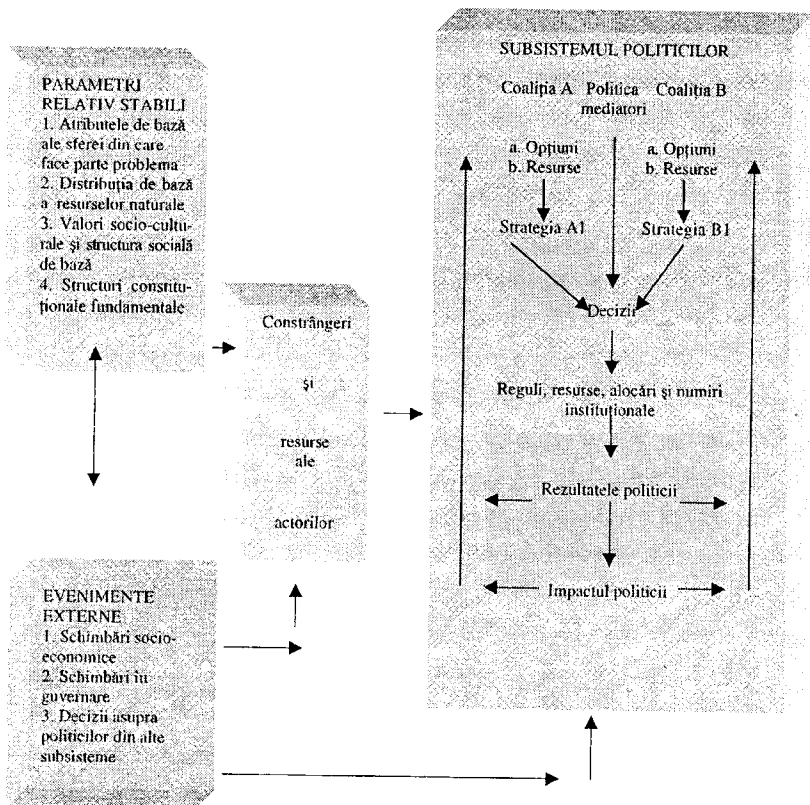
Ipoteza determinării tipului de politici de raporturile dintre actorii și instituțiile care participă la procesul de elaborare a politicilor publice.

Astfel, J. Kingdon (1995) argumentează că problemele ajung să intre pe agenda formală atunci când se adună elementele din trei „curente”. Fiecare din acestea este alcătuit din indivizi, grupuri, instituții care participă la procesul de elaborare a politicilor.

- Curentul **politic** cuprinde campaniile grupurilor politice de presiune, modificări în instituțiile politice și administrative.
- Cel de-al doilea curent este al **politicilor**: el constă în experții și analiștii care examinează problemele și propun soluții; în acest cadru, problemele nu sunt toate tratate la fel: unele primesc mai multă atenție decât altele; pentru unele sunt elaborate soluții mai detaliate etc.
- Cel de-al treilea curent vizează **problemele însele**: ce caracteristici au, dacă apar sau nu evenimente specifice care fac ca o anumită problemă să ajungă în atenția decidenților, dacă soluții pentru ele există în curentul politicilor etc.

Cum se observă, potrivit acestui model, pentru ca o problemă să intre pe agenda formală, nu e suficient ca ea să fie importantă pentru societate și nici măcar să existe soluții pentru ea: e necesar ca ea să aibă sprijinul unor grupuri sociale importante. Așadar, stabilirea agendei este rezultatul unui proces complex de construcție socială.

P. Sabatier propune un model al stabilirii agendei – modelul **cadrlui coaliției de susținere (CCS)** – care pornește de la ideea că aceasta depinde de comunitatea în care politicile urmează să fie aplicate și de domeniul căruia îi aparține acea politică. Potrivit CCS, cel puțin două coaliții de susținere a unei probleme se unesc în jurul unor valori și opțiuni de bază. Aceste grupuri se angajează în dezbateri publice asupra politicilor de urmat, concurează și ajung la compromisuri asupra soluțiilor, în conformitate cu valorile și opțiunile lor. Competiția dintre aceste coaliții este mediată de alți actori, care au interes fie în schimbarea, fie în menținerea politicilor. Potrivit CCS, nu putem separa strict activitatea de stabilire a agendei de celelalte etape ale elaborării și aplicării unei politici; modelul stadial este inadecvat în descrierea situațiilor reale.



O **coalitie de susținere** constă din actori proveniți dintr-o varietate de instituții publice sau private, la toate nivelele de guvernare, care împărtășesc anumite credințe fundamentale (scopuri ale politicilor, idei privind raporturile cauzale între evenimente etc.) și care caută să manevreze normele, regulile, bugetele și personalul instituțiilor guvernamentale pentru ca în timp să atingă aceste scopuri. (Jenkins-Smith, Sabatier, 1993)

Rolul ideilor în stabilirea agendei. Nu este greu să admitem că ideile pe care le susținem și la care uneori fiecare dintre noi ținem foarte mult au un rol important în deciziile pe care le facem. Tot așa, în construirea agendei – publice sau formale – ideile, ideologiile, simbolurile cu care acestea

sunt legate au un rol important. O idee căreia i se atașează un simbol, o metaforă, este mult mai ușor de transmis și de evocat. Problemele legate de poluarea mediului prin centralele nucleare e condensată în simbolul Cernobilului; ale industriei energofage în cel al Sidex-ului etc. Dată fiind puterea acestor simboluri, grupurile și actorii interesați în impunerea unei probleme pe agenda publică sau formală vor fi interesați să le evidențieze, să le adopte. În același timp, ele încearcă să denigreze simbolurile grupurilor adverse și, dacă nu reușesc acest lucru, atunci încearcă să-și însușească ele însele acele simboluri. (Să ne gândim, de pildă, la simbolurile post-decembriste din țara noastră și la felul în care s-au raportat la ele diferitele grupări politice.)

Problemele intră în discurs și astfel există ca întăriri ale ideologiilor, nu pur și simplu pentru că ele se află undeva și pentru că sunt importante pentru noi. Ele semnifică ce este virtuos și folositor și ce e periculos și inadecvat, care acțiuni vor fi răsplătite și care vor fi sancționate. Ele fac ca oamenii să fie subiecți cu tipuri diferite de aspirații, concepte și temeri, și tot ele crează opinii privind importanța relativă a evenimentelor și obiectelor. Ele sunt semnificative pentru a stabili cine exercită autoritatea și cine o acceptă. Ele construiesc zone de imunitate în ce privește preocuparea – fiindcă acele zone nu sunt văzute ca probleme. Precum liderii și dușmanii, ele definesc contururile lumii sociale. (Edelman, 1988: p. 12)

Folosirea simbolurilor în stabilirea agendei depinde de următorii factori (Cobb, R.W., Elder, C.D., 1972):

- *Precedentul istoric*: grupurile pot face apel la simboluri cu o lungă istorie în cadrul comunității respective.
- *Eficiența sau credibilitatea*: grupurile pot folosi bine sau rău simbolurile; folosirea greșită a simbolurilor este în detrimentul intrării problemei pe agendă.
- *Saturarea simbolică*: un simbol răsfolosit ajunge să își piardă orice forță.
- *Susținerea simbolică*: un simbol trebuie să poată fi susținut de alte simboluri.
- *Urgența sau semnificația simbolului*: simbolurile care implică acțiunea favorizează intrarea pe agendă a problemei.

Rolul ideilor în România postdecembristă. În anii '90 au dominat în spațiul nostru public două perspective ideologice asupra organizării societății și rolului statului în cadrul ei. Fiecare dintre ele s-a structurat în jurul a trei componente (a se vedea Dolbeare, K.M., Dolbeare, P., 1976):

- a) o imagine generală asupra felului în care funcționează societatea, asupra distribuției în cadrul ei a obligațiilor și beneficiilor;
- b) o colecție de valori sociale și politice, considerate ca legitime și dezirabile în societate, precum și obiective generale către care să se îndrepte societatea;
- c) o concepție cu privire la modul în care are loc schimbarea socială și, de asemenea, metodele, mecanismele care pot fi acceptate pentru a realiza această schimbare.

Prima dintre cele două ideologii este cea *conservator-nivelatoare*. Potrivit acesteia, societatea este atât de complexă, încât inducerea de către stat a unor schimbări rapide, majore, mai mult perturbă decât îmbunătățește funcționarea diferitelor ei sfere. Un stat mare, moștenit din vechiul regim, nu poate fi dat ușor la o parte; iar rolul lui principal este acela de a asigura redistribuirea bunurilor, într-o asemenea modalitate încât societatea să nu fie bulversată. Valorile principale sunt stabilitatea și armonia socială; ele se corelează cu ideile de egalitate, echitate și dreptate socială, care definesc în spațiul valoric principalele aspirații și priorități sociale. Schimbarea socială nu poate fi decât graduală și controlată de stat; terapia de șoc, ca instrument al reformei, este o opțiune de neacceptat altfel decât în ocazii excepționale și, oricum, doar în anumite domenii restrânse.

Cea de-a doua ideologie dominantă în spațiul nostru public a fost cea *conservator-minimalistă*. Potrivit ei, mecanismul fundamental al funcționării unei societăți este piața: dinamica piețelor definește rolul instituțiilor statului în societate și tot ea este instrumentul prin care se realizează distribuția beneficiilor între membrii societății. Diferențierile sociale pot fi oricât de mari, dacă ele decurg din funcționarea acestor mecanisme. Valorile centrale sunt libertatea inițiativei și proprietatea privată. Schimbarea, pe plan economic, social și politic, este rezultatul competiției libere pe piață: statul trebuie în primul rând să asigure aceste condiții, restrângându-și competențele și modalitățile de acțiune. Terapia de șoc este legitimă, căci, pe de o parte, ea instaurează o piață liberă și, pe de altă parte, lasă în seama pieței reglarea funcționării societății.

Nu e dificil de observat că cele două ideologii au fost definitorii pentru marile orientări politice postdecembriste: prima, conservator-nivelatoare, a caracterizat partidele de stânga; cealaltă, conservator-minimalistă, e caracteristică partidelor de dreapta (Miroiu, M., 1999).

Deși diferite, cele două tipuri de ideologii au în comun o credință fundamentală. Pentru cea conservator-nivelatoare, statul mare, moștenit din perioada comunistă, nu poate fi slăbit dacă astfel ar fi perturbate armonia socială și stabilitatea societății, dar și pentru că el trebuie să asigure redistribuirea unei părți uriașe a produsului social. Într-un mod pervers însă, și ideologia conservator-minimalistă solicită un stat puternic: mai întâi pentru a reuși în impunerea rapidă a pieței libere; în al doilea rând, pentru a asigura redistribuirea în proprietatea privată, potrivit unor scheme (în principal, e vorba de cele “restitutive”), a proprietății aflate în posesia lui. Atât pentru conservatorii nivelatori, cât și pentru cei minimaliști, statul este vehiculul redistribuirii bunurilor: de aceea, disputele în jurul rolului statului în societatea românească, atâtea câte au fost, s-au centrat asupra modului în care el poate fi utilizat pentru a împărți bunurile aflate în sectorul public. Amândouă ideologiile sunt redistributive: ele se centrează pe împărțirea moștenirii comuniste. Diferențele vizează modul în care să se realizeze acest lucru: fie, în cazul conservatorismului nivelator, într-un mod mai pragmatic, care ține cont de consecințele pentru societate (și nu afectează prea mult valorile echității și egalității sociale); fie, în cazul conservatorismului minimalist, prin recursul la principiile proprietății și restituției.

Cele două conservatorisme care au coexistat în plan public în societatea noastră au în comun ideea că nu intervenția intențională, ci evoluția spontană a instituțiilor și practicilor sociale reprezintă mecanismul cel mai potrivit de realizare a schimbării în societate (a se vedea și Fr. Hayek, 1995, și M. Oakeshott, 1991). Pentru conservatorismul nivelator, ordinea nouă trebuie lăsată să crească organic din vechea organizare de tip comunist a societății, în care instituțiile statului au un loc bine integrat. Intervenția drastică în economie sau în structurile sociale, potrivit unor modele mai mult sau mai puțin simplificatoare, poartă în sine pericolul respingerii ca un corp străin din partea societății. Conservatorismul minimalist propune un alt concept de societate: una pentru care statul ca instituție, așa cum a fost proiectat în vechiul regim, este deja un implant străin. Pentru acest conservatorism a lăsa societatea să evolueze organic, spontan, înseamnă nu a prezerva acest

stat, ci, dimpotrivă, a-l da la o parte, a lua din mâinile lui imensul sector public și a lăsa forțele din interiorul societății să se manifeste în voie.

Este interesant că cele două ideologii converg în plan practic în neglijarea sau chiar respingerea politicilor active ale statului. Pentru conservatorii nivelatori, ele ar induce distorsiuni în societate; pentru cei minimaliști, ele ar interfera cu jocul liber al pieței. Nu e de mirare, de aceea, că astfel de politici au lipsit de pe agenda guvernărilor postdecembriste. Pe plan economic, aceste guvernări au accentuat pe stabilizare macroeconomică și pe neutralitatea politicilor economice. Pe plan social, politicile preferate și promovate au fost cele protecționiste; dar nu au existat politici active semnificative privind salarizarea, gestionarea resurselor umane, șomajul, locuințele.

Rolul relațiilor de putere în stabilirea agendei. În multe din abordările menționate mai devreme implicit am acceptat că diferiții actori politici pot să influențeze mai mult sau mai puțin stabilirea agendei; că exercită mai mult sau mai puțin putere. Care este rolul acestor asimetrii între actori în stabilirea agendei?

În 1961, R. Dahl a publicat cartea sa *Cine guvernează?*. Pe baza unei analize empirice detaliate a modului în care au fost luate deciziile importante, a distribuției averii, a patternurilor de conducere în orașul New Haven, de-a lungul unei perioade de peste o sută și cincizeci de ani, el a ajuns la concluzia că, din oligarhie, orașul a devenit, treptat, *pluralist*. Dahl a analizat trei probleme: dezvoltarea urbană, nominalizările politice, educația publică. Ceea ce a constatat el a fost faptul că puterea nu era concentrată (sau: treptat a devenit tot mai puțin concentrată) într-un singur grup. Mai degrabă, ca expresie a faptului că resursele care produc puterea erau larg distribuite în populație, și puterea însăși era fragmentată între diferiții actori. Grupurile nu acționau concentrat asupra tuturor problemelor: cele care se opuneau într-o problemă puteau să colaboreze, să se unească într-o alta. Și chiar dacă influența directă asupra deciziilor cheie o aveau puțini oameni, cei mai mulți au putut să le influențeze prin vot.

Aceste concluzii pluraliste ale lui Dahl ridică două întrebări cheie: mai întâi, ce este „puterea“, și, în al doilea rând, cum putem să o măsurăm. Dahl a formulat următoarea definiție a puterii (Dahl, 1957: p. 203):

A are putere asupra lui B în măsura în care poate să-l facă pe B să facă ceva ce B nu ar fi făcut altfel.

Așadar, puterea reprezintă o *relație* între actorii politici. Actorii politici pot fi indivizi, grupuri sau organizații (partide politice, sindicate, instituții ale statului, state etc.). Pentru a vedea dacă un actor exercită putere asupra altuia, trebuie să vedem care sunt preferințele diferiților actori politici, dacă ele diferă în anumite cazuri. Dacă preferințele unor actori predomină în anumite probleme cheie, înseamnă că acei actori exercită puterea în sistemul politic respectiv. Decurge de aici o concluzie foarte importantă: a studia relațiile de putere înseamnă a analiza deciziile concrete care implică actori, fiecare urmărindu-și preferințele sale. De fapt, Dahl a făcut exact acest lucru în analiza relațiilor de putere în orașul New Haven.

Această înțelegere a rolului puterii a fost criticată de autori care au susținut că puterea nu constă numai în influențarea deciziilor *efective* privind (în cazul pe care îl avem în vedere aici) politicile publice aplicate sau comportamentul efectiv al actorilor politici.

1. După Bachrach și Baratz (1962), puterea este exercitată și când A își consacră energiile pentru a crea și aplica valori sociale și politice, precum și practici instituționale care limitează domeniul procesului de luare a deciziilor la acordarea atenției numai pentru acele probleme care îl afectează în principal pe A. Puterea este exercitată, după cei doi autori, și pentru a suprima conflictele între diferiții actori politici și a preveni apariția lor în procesul politici. E important, așadar, nu numai ceea ce se decide, nu numai comportamentul efectiv al actorilor politici, ci și ceea ce nu s-a decis, ceea ce s-a împiedicat să se decidă, mecanismele prin care o decizie nu s-a luat sau un comportament nu s-a manifestat. Apare fenomenul de **neluare a deciziei**: suprimarea sau prevenirea unei puneri în discuție a valorilor actorilor politici. Neluarea deciziei nu este decizia de a nu lua o decizie (de pildă, decizia de a nu promova nici o politică anume într-o problemă); dimpotrivă, în cazul ei problema nici nu ajunge să devină obiect al deciziei: ea nu intră pe agenda formală (și uneori nici pe cea publică), rămâne ascunsă. Puterea unui actor politic constă și în capacitatea de impune nondecizii.

Un studiu celebru al politicilor de antipoluare în orașele americane, realizat de M. Crenson (1971), este semnificativ în acest sens. Crenson a analizat comparativ două orașe americane, East Chicago și Gary, situate unul lângă altul și amândouă orașe metalurgice. În timp ce în East Chicago reglementările privind controlul poluării aerului au fost date încă în 1949, în Gary lucrul acesta s-a întâmplat abia în 1962. De ce? Potrivit lui Crenson,

explicația este aceea că în timp ce în East Chicago existau mai multe uzine independente, iar intrarea pe agendă a problemei poluării nu a putut fi oprită de nici unul din actorii politici, în Gary exista o singură mare uzină. Aceasta a împiedicat recunoașterea ca importantă a problemei poluării în oraș și punerea ei pe agenda publică și, de asemenea, pe cea formală. Puterea, conchide Crenson, poate fi deci definită nu numai ca abilitatea de a rezolva probleme, ci și ca aceea de a le evita.

2. St. Lukes (1974) a argumentat că nici abordarea lui Bachrach și Baratz nu este suficientă pentru a înțelege cum se exercită puterea. După el, mai există un mecanism prin care se realizează acest lucru: un actor politic *A* exercită puterea asupra lui *B* și atunci când *A* îl afectează pe *B* într-o modalitate care este contrară intereselor lui *B*. După Dahl, avem relații de putere ori de câte ori există un conflict manifest între preferințele actorilor; după Bachrach și Baratz, avem relații de putere și atunci când există un conflict ascuns între actori. După Lukes, relațiile de putere se exercită și când nu există nici măcar un conflict ascuns: pentru că preferințele, ideile, credințelor oamenilor pot să fie manipulate, schimbate de către actorii politici astfel încât ele să nu mai reflecte propriile lor interese. De pildă, ei ajung să-și accepte rolul în societate, să nu mai fie în stare să gândească alte alternative decât cele formulate de actorii care exercită puterea, ba chiar să considere că situația existentă este una care e neschimbabilă, este naturală. „A presupune că absența nemulțumirilor înseamnă un consens veritabil înseamnă să excluzi pur și simplu posibilitatea existenței unui consens fals sau manipulat.”

Astfel, a argumenta că nu este nevoie de nici un fel de măsuri pentru a asigura o mai mare egalitate între femei și bărbați deoarece foarte multe dintre femeile însele nu doresc schimbarea rolurilor lor (în familie: privind creșterea copiilor sau asigurarea curățeniei și mâncării în casă; în economie: privind integrarea lor în domenii dominate de bărbați etc.) nu înseamnă că nu se exercită relații de putere: ele sunt transfigurate, manipulate în felul sugerat de Lukes.

Puterea are, ca urmare, *trei fețe*: ea se exercită

- 1) când există **conflicte observabile** deschise;
- 2) când apar **nedecizii**, conflicte ascunse asupra problemelor sau problemelor potențiale;
- 3) când **consensul este numai aparent**, în realitate existând un conflict latent între interesele actorilor politici.

b) Modele ale stabilirii agendei

Am menționat deja mai multe modele de stabilire a agendei: fiecare ia în considerare și accentuează asupra unor factori semnificativi în acest proces. Dintre aceste modele, cele ale lui Kingdon și Sabatier au un grad ridicat de generalitate și încearcă să ia în considerare mai mulți parametri semnificativi care intervin în stabilirea agendei.

Un model integrator e propus de Cobb, Ross și Ross (1976). Potrivit celor trei autori, construirea sau stabilirea agendei are patru faze care marchează trecerea unei probleme de pe agenda publică sau sistemică pe cea formală sau instituțională:

- 1) **inițierea** problemei;
- 2) **specificarea** soluțiilor pentru acea problemă;
- 3) **extinderea** sprijinului pentru problemă;
- 4) **intrarea** problemei pe agenda instituțională.

Cei trei autori consideră că trecerea unei probleme de pe agenda publică pe cea formală se realizează în trei mari scheme sau modele: 1) modelul inițiativei exterioare; 2) modelul mobilizării; și 3) modelul accesului interior.

În **modelul inițiativei exterioare**, problemele sunt ridicate de grupuri neguvernamentale; ele devin mai întâi componente ale agendei publice (sau sistemice) și abia apoi sunt aduse pe agenda formală (sau instituțională). Așadar, rolul central în acest model îl au grupurile sociale: ele formulează nemulțumiri față de situația existentă și solicită rezolvarea problemei de către guvernare. Pentru aceasta, e nevoie ca ele să atragă sprijinul altor grupuri. Împreună, aceste grupuri fac lobby, contestă, pentru a muta problema lor pe agenda formală. Dar succesul în acest sens nu înseamnă și că decizia guvernamentală va fi favorabilă: nu înseamnă decât că problema respectivă s-a desprins din suma problemelor societății pentru a i se acorda o considerare mai ridicată.

De pildă, nemulțumirile femeilor în ce privește tratamentul egal în muncă a reprezentat o problemă care a fost adusă cu succes de pe agenda publică pe cea formală. Sau, ca să luăm un exemplu mai recent, păgubiții în urma falimentului FNI au reușit în cursul anului 2000 să aducă problema lor pe agenda formală; dar acest lucru nu a însemnat și rezolvarea favorabilă a cererilor lor!

„Modelul inițiativei exterioare se aplică situațiilor în care un grup situat în afara structurii guvernamentale 1) formulează o nemulțumire; 2) încearcă să extindă interesul în acea problemă către suficiente grupuri din populație pentru a obține un loc pe agenda publică, pentru 3) a crea suficientă presiune asupra decidenților încât ei să pună acea problemă pe agenda formală, în vederea unei evaluări serioase a acesteia. Acest model de construire a agendei e probabil să predomine în societăți mai egalitare“ (p. 132).

În **modelul mobilizării**, problemele sunt ridicate în interiorul structurilor guvernamentale: de aceea, în cazul lor problema centrală este aceea de a le pune nu pe agenda formală, ci pe cea a publicului. Se prea poate ca în interiorul structurilor guvernamentale să fi existat o dezbatere largă asupra problemei, dar publicul nu a cunoscut acest lucru. Atunci când problema este ridicată, este posibil ca guvernul să prezinte numai o strategie generală; după cum e posibil ca el să vină cu o sumă de politici deja elaborate. Guvernarea are nevoie de sprijinul popular pentru a aplica respectiva sau respectivele politici. Pentru aceasta sunt folosite diferite mijloace: întâlniri cu membrii diverselor grupuri, campanii de relații publice etc.

De pildă, decizia ca în universitățile de stat din țara noastră să se aplice mecanismul finanțării globale a fost elaborată în cadrul structurilor guvernamentale; după ce s-a luat decizia strategică de trecere la finanțarea globală, ministerul de resort a condus o întreagă campanie pentru a face cunoscut conducătorilor universităților noul mecanism de finanțare – și abia după trei ani politica a fost implementată.

„Modelul mobilizării descrie procesul de construire a agendei în situațiile în care liderii politici inițiază o politică, dar solicită sprijinul publicului pentru implementarea ei. Anunțarea noului program plasează automat problema pe agenda formală și poate de fapt să reprezinte și rezultatul final al deciziei guvernamentale. Problema crucială este aceea de a muta problema de pe agenda formală pe cea publică. E cel mai probabil ca modelul mobilizării să apară frecvent în societăți mai ierarhizate și în cele în care puterile supranaturale atribuite liderului măresc distanța dintre el sau ea și ceilalți“ (p. 135).

În **modelul accesului interior**, grupuri influente cu acces la persoanele aflate în funcții de decizie asupra politicilor inițiază o politică, dar nu vor neapărat ca aceasta să fie adusă și pe agenda publică. Aceasta nu numai pentru că, de exemplu, ele consideră că acea politică – avantajoasă pentru

ele – ar atrage nemulțumirea populației. Adesea politica nu este adusă pe agenda publică pentru că problema este de competența unor grupuri sau instituții specializate.

„Modelul accesului interior descrie o structură de construire a agendei și de formare a politicilor care încearcă să excludă participarea publicului. Propunerile se nasc în instituții guvernamentale sau în grupuri apropiate guvernării. Problema e apoi extinsă către grupuri de identificare și de atenție, pentru a crea suficientă presiune asupra decidenților pentru a plasa chestiunea pe agenda formală. Publicul nu e implicat mult nici un moment, iar inițiatorii nu fac nici un efort pentru a pune problema pe agenda publică. Dimpotrivă, ei încearcă să o țină în afara acesteia. Modelul accesului interior va apărea cu frecvența cea mai mare în societățile caracterizate printr-o mare concentrare a bogăției și statusului” (p. 136).

Exemplu: stabilirea agendei în Uniunea Europeană

„Procesul de stabilire a agendei în orice sistem politic este unul de selecție; dar această caracteristică este chiar mai pronunțată în contextul U.E. În primul rând, există un mare număr de actori care vor să participe la proces, fiecare – probabil – cu propriile sale concepții cu privire la ceea ce este o politică bună sau rea și cu un set de interese instituționale de promovare a lor. În al doilea rând, numărul opțiunilor privind politicile este probabil chiar mai mare decât în sistemele convenționale naționale. De obicei există un număr de concepții asupra politicilor diferite și viabile în cadrul țărilor membre, care pot oferi unui decident o întreagă gamă de opțiuni pentru a rezolva problema. Mai mult, domeniul politicilor privind propriu-zis U.E. nu e clar definit – ceea ce are drept consecință faptul că cineva implicat activ în acest proces va putea să lărgască sfera problemelor considerate și, astfel, să lărgască și sfera de acțiune a Uniunii.” (Peters, G., 1996: p. 70)

Un model puternic operaționalizabil al stabilirii agendei este propus de Hogwood și Gunn (1984; 2000). Ei consideră că este necesar să deosebim între două faze ale elaborării politicilor care sunt implicate în acest loc:

- 1) **decizia de a decide** (sau: stabilirea propriu-zisă a agendei);
- 2) **decizia privind felul în care se decide** (sau: „filtrarea problemelor”).

Stabilirea agendei cuprinde acele procese prin care problemele ajung să fie identificate, iar o decizie în ceea ce le privește apare ca necesară. Strâns legat de ele, dar adesea neglijat, este procesul prin care problemei i

se atașează modalități prin care politicile care o privesc vor fi alese. Odată pusă pe agenda formală, problema poate fi lăsată în seama procesului normal de decizie (politic și administrativ) sau, dimpotrivă, apare necesară o analiză specifică. E așadar nevoie uneori să se decidă în ce mod se decide asupra problemei, cum gestionează instituția sau organizația respectivă diferitele probleme aflate pe agenda sa. Care este nivelul de decizie la care se vor elabora politicile privitoare la acea problemă? E necesară o expertiză specială și e deci nevoie ca problema să fie dată în analiza unui grup specializat din cadrul instituției sau organizației? Este nevoie de stabilirea unei comisii din care să facă parte membri ai unor compartimente diferite din instituție sau organizație? Este nevoie de consultanță externă?

Filtrarea problemelor este alegerea conștientă între diferite probleme, pe baza unor criterii explicite.

Criteriile care pot fi utilizate pentru a realiza filtrarea problemelor se pot grupa în patru categorii: ele vizează 1) **contextul** problemei; 2) **trăsăturile** problemei; 3) **repercusiunile** sau consecințele problemei; 4) **costurile** acțiunii și analizei.

În prima categorie intră patru criterii: a) existența unor constrângeri de timp: dacă resursele în acest sens sunt suficient de mari sau decizia trebuie luată într-un interval scurt; evident, această constrângere duce la abordări diferite în ce privește numărul alternativelor căutate și luate în considerare, la rolul analizei etc.; b) nivelul de politizare a problemei: dacă ea este considerată sau nu ca foarte sensibilă, altfel spus, dacă grupuri și actori importanți au opțiuni foarte diferite asupra ei. Când problema este sensibilă, deciziile în ce o privește sunt luate „politic”: rolul hotărâtor nu îl au analiștii, experții, ci liderii politici. De exemplu, decizii majore privind: reglementarea problemei caselor naționalizate sau falimentul băncii Bancorex au fost luate „politic”; c) existența unor puncte de vedere clare asupra problemei: când o problemă este „sensibilă”, liderii politici, dar și funcționarii publici au tendința de a formula idei bine stabilite, la care renunță foarte greu. Chiar și sugestia că e nevoie de o analiză din partea experților le pare greu de acceptat, având în vedere convingerea lor că decizia va fi „politică”; d) centralitatea problemei: o problemă care vizează direct valorile instituției sau organizației, care se cunoaște că are implicații de lungă durată, este recunoscută ca centrală, spre deosebire de altele, considerate periferice.

Trăsăturile problemei se exprimă prin cinci criterii: a) domeniul opțiunilor privitoare la acea problemă: uneori pot să existe opțiuni reale diferite – și în acele cazuri rolul experților, al analiștilor este mai mare; alteori însă (în special când constrângerile bugetare sunt foarte mari sau când apar anumite condiții politice) numărul opțiunilor se restrânge dramatic; b) consensul asupra problemei: asupra naturii ei și asupra politicilor care pot fi aplicate. Rolul analistului de politici poate crește atunci când nu există un consens puternic asupra acestor chestiuni; când consensul este relativ ridicat, el poate cel mult să încerce să propună noi alternative; c) complexitatea problemei: în cazul în care problema este complexă, când numărul actorilor implicați este mare, atunci rolul analistului poate crește în vederea utilizării diverselor criterii relevante; d) incertitudinea privind natura problemei, factorii cauzali care intervin, rezultatele obținute, fezabilitatea soluțiilor. Într-adevăr, uneori este nevoie să se facă alegeri între soluții care duc la beneficii mici, dar sigure, și altele care duc la beneficii mari, dar incerte; problemele cu care se confruntă o instituție pot avea rezultate semnificative, dar incerte – iar acestea sunt de maximă importanță în analiză; e) dependența de valori a problemei. Un exemplu foarte cunoscut la noi este acela al dezincriminării relațiilor homosexuale: problema se leagă de judecăți de valoare diferite, dar puternic susținute de mulți oameni (și are conotații religioase importante).

Repercusiunile sau consecințele problemei vizează un alt grup de criterii: a) scara consecințelor problemei sau semnificația lor. Atunci când problema are implicații foarte mari, care afectează un mare număr de oameni din generațiile actuale sau din cele viitoare, e nevoie de o analiză mai largă, mai de durată a acesteia; b) numărul oamenilor afectați: o decizie privind siguranța circulației (obligativitatea centurilor sau viteza limită pe șosele) afectează desigur un mare număr de oameni; în aceste cazuri e necesar un efort analitic important; c) natura grupurilor afectate: unele grupuri afectate pot fi mici, dar bine organizate sau se bucură de atenția presei (de exemplu, studenții sau copiii străzii sau persoanele handicapate etc.); d) mărimea afectării: atunci când o problemă are consecințe semnificative asupra unui grup semnificativ, ea se va bucura de o atenție specială atât pe agenda politicianilor, cât și a analiștilor; e) tendința de a se ramifica a problemei și de a afecta alte probleme: problemele care nu sunt legate de altele primesc mai puțină atenție, în timp ce problemele care au consecințe care se leagă

de cele ale altor probleme sunt mai mult în centrul atenției; în sfârșit, f) acțiunea privind acea problemă poate afecta flexibilitatea în viitor a instituției sau organizației: de exemplu, politica adoptată în 1999–2000 de creștere a numărului de studenți va avea consecințe uriașe în viitor asupra activității universităților românești, dar și de natură bugetară.

Problema costurilor acțiunii de aplicare a politicilor care vizează o anumită problemă, precum și cea a costurilor analizei acesteia ne conduc la un alt set de criterii: a) aplicarea unei politici privind o problemă poate avea costuri mult mai mari decât aplicarea politicilor privind o altă problemă. De aceea, este necesară analiza atentă a acestora, având în vedere constrângerile bugetare ale instituțiilor și agențiilor guvernamentale; b) acțiunea poate presupune schimbări mici sau mari: se poate adopta o politică incrementală sau una care, explicit, asumă schimbări mari. De pildă, se poate privatiza într-un oraș rețeaua de distribuire a apei sau se poate trece la construcția unui sistem de autostrăzi. În aceste din urmă cazuri, îndeosebi, e necesară o analiză foarte atentă a costurilor și a implicațiilor politicii; c) resursele angajate pot fi mai mici sau mai mari; de asemenea, ele pot fi angajate pentru o perioadă de timp mai mică sau mai mare: cum se poate justifica trecerea unor costuri ridicate asupra generațiilor următoare?; d) analiza însăși a problemei presupune costuri: este nevoie de alocarea de fonduri speciale în acest sens (mai ales când e nevoie de angajarea unor consultanți externi). Aceste costuri nu trebuie ignorate; e) analiza problemei poate avea sau nu beneficii: cu cât ele sunt mai ridicate, cu atât și rolul analistului, și posibilitatea utilizării ulterioare a expertizei sale sunt mai mari.

Putem sintetiza aceste considerații în tabelul următor (Hogwood, Gunn, 1984: p. 100; 2000: pp. 108-109). Pentru a decide între probleme (în cazul nostru, între problemele *A*, *B* și *C*) putem adopta mai multe metode: putem să adunăm pur și simplu numărul de criterii pe care le satisface fiecare problemă și să comparăm rezultatele; sau putem formula scoruri, pe scară dată, pentru fiecare criteriu și să comparăm iarăși rezultatele; sau putem încă pondera acele scoruri etc. Cititorul este sfătuit să încerce să aplice aceste metode în analiza problemelor cu care s-a întâlnit o instituție sau o organizație cunoscută.

	Criteriul	Problema A	Problema B	Problema C
1.	CONTEXTUL PROBLEMEI			
1.1	Este îndeajuns timp pentru a face analize?			
1.2	Cât de politizată este problema?			
1.3	Există puncte de vedere clare asupra problemei?			
1.4	Este problema centrală?			
2.	TRĂSĂTURILE PROBLEMEI			
2.1	Cât de larg e domeniul de opțiuni?			
2.2	Există consens asupra ei?			
2.3	Cât de complexă este problema?			
2.4	Cât de mare este incertitudinea?			
2.5	Este dependentă de valori?			
3.	REPERCUSIUNILE PROBLEMEI			
3.1	Are consecințe semnificative?			
3.2	Sunt mulți oameni afectați?			
3.3	Este afectat un grup semnificativ?			
3.4	Este afectarea semnificativă?			
3.5	Are problema tendința de a se ramifica?			
3.6	Limitează ea opțiunile viitoare?			
4.	COSTURILE ACȚIUNII ȘI ANALIZEI			
4.1	E costisitor să se acționeze?			
4.2	Presupune acțiunea schimbări mici sau mari?			
4.3	Angajează resurse?			
4.4	Este analiza necostisitoare?			
4.5	Se obțin beneficii prin analiză?			
Total				

c) Respingerea agendei

Atunci când am discutat rolul relațiilor de putere în stabilirea agendei am văzut că exercitarea puterii de către un grup se poate realiza nu numai în sensul includerii unei probleme pe agenda publică sau pe cea formală, ci și în acela al împiedicării unei probleme să intre pe agenda publică sau formală. Atunci ea nici nu există ca problemă: dacă grupuri diferite au atitudini diferite față de politicile corespunzătoare, conflictul nici nu mai apare; el rămâne ascuns.

Acest proces de respingere a includerii unei probleme pe agendă se poate realiza însă în multe modalități. Iată sistematizarea pe care o propun

Cobb și Ross (1997: p. 42) în privința strategiilor care pot fi folosite pentru a respinge accesul la agendă. Autorii disting între patru tipuri de strategii: a) cu un cost redus, care accentuează asupra nerecunoașterii problemei sau a inițiatorului; b) cu un cost mediu, care încearcă să discrediteze politica propusă de grupul care o inițiază sau chiar grupul însuși; c) cu un cost mediu, care intenționează să oprească în mod simbolic grupul inițiator; d) cu un cost ridicat, care se distribuie între toate părțile implicate, dar mai mult asupra inițiatorilor decât asupra oponentilor (cel puțin pe termen redus). Cele patru feluri de strategii sunt aplicate începând cu cele care au cost mai redus, celelalte intrând în scenă de obicei dacă strategiile inițiale cu un cost redus eșuează.

A. *Strategii cu cost redus:*

- nerecunoașterea problemei;
- respingerea ideii că problema există;
- refuzul de a recunoaște grupurile care propun problema.

B. *Strategii cu cost mediu: atac*

- Schimbarea rolurilor: se pretinde statutul de victimă
- Dacă legitimitatea grupului este mică – se discreditează grupul care susține problema:
 - se legă acest grup de altele nepopulare;
 - se pune sub semnul întrebării comportamentul, etica liderilor acelu grup;
 - se blamează grupul pentru că a ridicat problema.
 - se folosește înșelăciunea: se pune în circulație informație falsă.
- Dacă legitimitatea grupului este ridicată – se discreditează însăși problema:
 - se susține că problema nu reprezintă o preocupare publică legitimă;
 - se pun în discuție faptele și situațiile respective;
 - se susține că problema privește numai cazuri izolate;
 - se invocă temerile publice față de acea problemă.
- Se concentrează discuția asupra definirii problemei, accentuându-se asupra acelor caracteristici ale problemei pe care se sprijină oponentul:
 - este ambiguă: ridică temeri;

- are un semnificativ impact social negativ (multe persoane vor fi vătămate sau lezate);
- are consecințe negative (generațiile viitoare vor plăti);
- există un precedent clar (politicile existente sunt adecvate);
- are o complexitate ridicată (oamenii nu o pot înțelege).

C. Strategii cu cost mediu: împiedicarea simbolică

- se invocă norme ale comunității, precum loialitatea;
- se susține punctul propriu de vedere prin definirea într-un mod restrâns a problemei;
- se cooptează liderii grupului sau unele din simbolurile acestuia;
- se creează o comisie care să studieze problema;
- se amână.

D. Strategii cu cost ridicat

- amenințări electorale sau retragerea sprijinului;
- amenințări economice sau chiar sancțiuni efective;
- amenințări cu justiția sau acționări în instanță;
- amenințări fizice sau chiar acțiuni (bătăi, crime).

Vom discuta numai câteva dintre acestea – anume cele de atac, cu costuri medii, care încearcă să discrediteze politica propusă de grupul care o inițiază sau chiar grupul însuși. Pentru toate tipurile de strategii cititorul este rugat să se gândească la exemple: fie (și de preferat) din realitatea românească – strategii practicate la nivel național, local, ori în cadrul unor instituții și organizații – fie unele ipotetice.

Cobb și Ross notează faptul că oponenții unei probleme au de multe ori avantaj:

- agenda formală este mereu plină: și e mult mai ușor să convingi că nu e nevoie de ceva în plus decât că trebuie acționat într-un mod nou;
- timpul e aliat al oponenților; dacă o problemă nu intră pe agendă un timp mai îndelungat, ea se uzează: interesul pentru ea scade, publicul se plictisește de invocarea ei;
- oponenții au de multe ori mai multă informație decât cei care susțin problema: dacă ei au reușit în trecut să blocheze apariția problemei

sau dacă ei au opinii puternice (etice sau religioase) în acea problemă (de pildă, în cazul prohibirii relațiilor homosexuale);

- mijloacele de comunicare în masă pot servi atât oponenții, cât și susținătorii intrării unei probleme pe agendă: când în mass-media o problemă nu a dobândit un loc central, oponenții au avantaj; când susținătorii au reușit să o aducă în centrul atenției mass-media, oponenții accentuează asupra caracteristicilor negative ale problemei (costuri mari, crearea de noi instituții, conflictul cu valori acceptate în societate etc.) sau ale grupului care o susține (lipsă de experiență, legături dubioase cu alte grupuri etc.);
- tendințele politice pe termen scurt pot afecta problema: scăderea PIB, în ultima parte a anilor '90, a afectat toate încercările de a pune problema creșterii ponderii în PIB pentru educație.

Să analizăm pe scurt strategiile de atac. Prima opțiune care trebuie făcută de oponenții unei probleme este aceea de a decide împotriva cui să îndrepte atacul: împotriva problemei înseși sau a grupului, ori grupurilor care o susțin. Dacă susținătorii problemei (sau: inițiatorii unei politici) au o legitimitate ridicată, atunci a-i ataca e puțin înțelept; dar când ei nu se bucură în comunitate de respectabilitate, atunci e mai fezabilă opțiunea de a ataca nu problema, ci chiar grupul.

Dacă grupul are legitimitate înaltă, e mai probabil ca oponenții să se concentreze direct asupra problemei.

- Se susține că problema nu trebuie să reprezinte o preocupare publică, că mai curând ea ar trebui să fie soluționată în mod privat. De pildă, trebuie introdusă educația sexuală ca obiect de învățământ sau ea trebuie lăsată în seama părinților? Sau: dacă numărul studenților de etnie rromă este atât de mic, e aceasta o problemă a societății sau ea ține numai de felul în care fiecare persoană (deci și una de etnie rromă) își alege viitorul? În ambele situații, primul tip de răspuns a fost cel care a prevalat: de aceea, problemele însele pe care le ridicau aceste întrebări nu au dobândit un loc vizibil pe agendă. În climatul nostru cultural, multe probleme importante au fost scoase din atenția publică prin invocarea mecanismului pieței libere: nu trebuie să reglementăm în acest sau acest domeniu, fiindcă piața liberă va face ca lucrurile să se aranjeze de la sine; de exemplu, nu e nevoie să reglementăm

foarte mult activitatea instituțiilor care oferă programe de învățământ la distanță, fiindcă cele care nu sunt competitive vor dispărea de la sine; la fel în domeniul turismului, al pieței imobiliare etc.

- De multe ori sunt puse în discuție faptele, sugerându-se că problema apare pentru că argumentele formulate sunt greșite. Când s-a sugerat ca sistemul de sprijin social pentru studenți să fie modificat pentru a direcționa resursele (mici) disponibile în special către tinerii care au o situație financiară mai grea (Dima, Vlăsceanu, 2000), s-a argumentat că datele care indică faptul că cei mai mulți studenți provin din familiile cele mai bine situate în țară în privința veniturilor sunt prea puțin relevante sau chiar că în țara noastră sărăcia e atât de răspândită încât nu se pot face diferențieri între studenți pe criteriul veniturilor familiale.
- Atacurile oponenților împotriva unei probleme pot face apel la temerile publicului. Se susține că politica respectivă implică multe costuri ascunse, care vor face ca situația de fapt să se înrăutățească; sau că unele costuri permise (chiar stimulate) sunt de natură să afecteze buna funcționare a instituțiilor din acel domeniu. Astfel, introducerea sistemului nou de asigurări de sănătate a fost atacată pe motivul că fonduri importante au fost îndreptate spre funcționarea noilor instituții înființate (casele județene de sănătate), iar medicii sunt sufocați de probleme financiare, nemaiaivând timp să se ocupe de pacienți.

A doua cale la dispoziția oponenților unei probleme este aceea de a lua în discuție **dimensiunile** acesteia:

- *Ambiguitatea*: cu cât problema e definită mai ambiguu, cu atât probabilitatea ca ea să se bucure de atenția publică e mai mare.
- *Semnificația socială*: cu cât o problemă e definită ca fiind mai importantă social, cu atât probabilitatea ca ea să se bucure de atenția publică e mai mare.
- *Relevanța în timp*: cu cât o problemă e definită ca având o relevanță mai mare în timp, cu atât probabilitatea ca ea să se bucure de atenția publică e mai mare.
- *Complexitatea*: cu cât o problemă e definită ca nefiind pur tehnică, cu atât probabilitatea ca ea să se bucure de atenția publică e mai mare.

- Existența *precedentelor clare*: cu cât o problemă e definită ca neavând precedente clare, cu atât probabilitatea ca ea să se bucure de atenția publică e mai mare.

Dacă o problemă este definită de către susținătorii ei ținând seamă de toate aceste dimensiuni, atunci atenția asupra acesteia va crește. De aceea, oponenții au la îndemână susținerea că problema nu este bine definită potrivit acestor caracteristici. De exemplu, restructurarea sectorului minier a ridicat obiecții pe fiecare din aceste dimensiuni. În primul rând, s-a argumentat că problema e ambiguu definită: care mine trebuie închise și pe ce criterii? Cum se poate determina că o mină nu este eficientă? Ce se întâmplă dacă o mină închisă se dovedește apoi că ar fi putut fi eficientizată? În al doilea rând, problema socială este la fel de importantă: dacă privim exploatarea minieră în sine, ca fapt economic, nu ținem cont de importanța socială a problemei, de faptul că zonele miniere sunt monoindustriale și prin astfel de decizii este afectată întreaga zonă respectivă. În al treilea rând, ce se întâmplă dacă aceste zone sunt supuse unei recesiuni economice mari? Nu sunt afectate drastic generațiile următoare de copii din acele zone, care vor primi o educație deficitară, o alimentație proastă și, probabil, vor beneficia de asistență medicală mai scăzută? Pe termen lung, consecințele pot fi foarte grave. În al patrulea rând, problema trebuie tratată în toată complexitatea ei; de pildă, restructurarea sectorului minier fără măsuri adecvate de recalificare a personalului disponibilizat va crea în timp probleme mari. În sfârșit, deși există precedente în alte țări privind restructurări drastice ale sectorului minier, nu este clar dacă la noi sunt valabile aceleași condiții ca acolo: căci restructurarea, cu toate problemele pe care le implică, e numai o componentă a restructurării întregii economii. (Exemplul sistemului de plăți compensatorii, inițial vizând doar sectorul minier, dar apoi generalizat pentru multe alte domenii, e semnificativ: la noi în țară el a condus la o presiune uriașă, chiar de nesuportat, asupra asigurărilor sociale.) Nu e greu să recunoaștem aici acele argumente care au contribuit la nepunerea pe agenda formală – o lungă perioadă de timp – a problemei restructurării profunde a sectorului minier.

d) Definirea problemelor

Cum am văzut, o problemă poate să intre pe agenda formală în moduri foarte diferite: de la situațiile în care politicile dorite sunt bine definite,

incluzând chiar un set de reglementări pentru aplicarea acestora, până la situațiile în care problemele sunt mai curând colecții de idei vagi, de idealuri, de simboluri, care abia apoi vor trebui să fie analizate atent și să primească o definiție precisă. Cele mai multe probleme care intră pe agenda formală se situează undeva între aceste extreme.

Etapa definirii problemei urmează, după Hogwood și Gunn (1984; 2000), imediat celei în care agenda s-a stabilit, iar problemele au fost filtrate.

Definirea problemei este procesul prin care o problemă, odată intrată pe agendă, devine preocuparea instituțiilor, grupurilor și persoanelor interesate; este explorată, bine formulată și chiar cuantificată; și, uneori, i se dă o definiție provizorie acceptabilă, în care sunt specificate cauzele, consecințele, componentele ei. (După *Hogwood și Gunn*, 1984: p. 108; 2000: p. 117)

O anumită definire a problemei are consecințe importante în ce privește formularea politicilor corespunzătoare, decizia, implementarea acelor politici. Desigur, încă din etapele anterioare (a stabilirii agendei și a filtrării problemelor) a existat o anumită definire a problemei: dar este cel mai adesea nevoie ca acest proces să continue.

Modelul listei de întrebări. Hogwood și Gunn (1984; 2000) propun acest model. Ei discută procesul de definire a problemei, sugerând un set de aspecte ale situațiilor în care se găsesc analiștii politicilor și care pot contribui la o mai bună înțelegere a problemei:

- *Cine și de ce spune că există o problemă?* Problema caselor naționalizate este un exemplu foarte bun în acest sens: diferite grupuri interesate au încercat să o definească în modalități diferite și, de asemenea, au atras sprijin din părți diferite ale spectrului politic. Abordarea problemei din perspectiva chiriașilor este extrem de diferită de abordarea ei din perspectiva foștilor proprietari. (Pentru o discuție a problemei, a se vedea Miroiu, A., 1998: pp. 283–299.) Așadar, felul în care e definită problema depinde de felul **cum** a intrat aceasta pe agendă; de **cine** a susținut-o; și **de ce** a susținut-o.
- *Este aceasta o problemă „reală”? Este ea a guvernării?* Am menționat mai devreme exemplul educației sexuale în școli; în funcție de răspunsul dat, problema va fi altfel înțeleasă. De pildă,

dacă este definită ca o problemă publică, doar atunci se poate trece la considerarea unor politici.

- *E probabil un acord asupra problemei?* Apariția unui acord depinde de mai mulți factori: existența unui număr mai mic sau mai mare de agenții guvernamentale implicate; informația disponibilă: cât de relevantă și de demnă de încredere este; măsura în care problema e legată de valori fundamentale pentru unii dintre actorii implicați; numărul de poziții generale privind acea problemă. De exemplu, în formularea unei politici noi privind copiii instituționalizați acordul s-a obținut foarte greu, datorită numărului mare de instituții implicate (Ministerul Educației, al Sănătății, autoritățile locale etc.), dar și datorită informației reduse și dificultăților de transfer al responsabilităților, precum și predominării unei perspective (cea remanentă din perioada socialistă) cu totul diferite decât cea urmărită cu privire la felul în care să se asigure îngrijirea acestor copii.
- *Nu este prea devreme pentru a da o definiție?* Dacă o definiție este dată prea devreme, e posibil ca în acest fel să se îngusteze prea mult modul în care sunt căutate soluțiile pentru ea; definițiile premature pot fi foarte restrictive: nu se mai strânge informație relevantă, iar opiniile sunt concentrate într-un mod care poate distorsiona semnificația reală a problemei.
- *Cei care definesc problema posedă un „cadru” propriu de abordare a acesteia? Există și cadre alternative de abordare a ei?* De multe ori, cei care sunt în situația de a defini problema nu au nici ei o perspectivă din care să înceapă analiza ei, un cadru teoretic sau cel puțin o sumă de idei pe care să își bazeze analiza. Mai mult, pentru ca analiza să fie obiectivă, e binevenită o pluralitate de abordări: iar dacă acestea nu sunt disponibile, e recomandabil ca ele să fie căutate.
- *Cât de complex poate fi construită o problemă?* Uneori ceea ce apare ca o problemă simplă constituie de fapt un întreg complex de probleme. „Problema” copiilor străzii, de pildă: unii copii provin din case de copii; alții provin din familii cu probleme (cu un nivel foarte mic de venituri; cu unul dintre părinți alcoolic; în care violența este ridicată etc.); alții, din familii monoparentale

etc. Sunt toate aceste cazuri tratabile la fel? Este posibil ca problema să fie abordată diferențiat pentru fiecare din aceste cazuri; sau putem ca unele din aceste situații să le punem împreună (copiii care provin din familii)?

- *Este înțeleasă structura cauzală a problemei?* Dacă ne gândim la exemplul anterior, cunoaștem corespunzător cauzele care determină copiii să adopte strada? Sunt disponibile pentru decidenți modele cauzale ale acestui fenomen, elaborate de sociologi, psihologi? Hogwood și Gunn (1984: p. 124; 2000: p. 135) dau un exemplu instructiv. În marile orașe – iar cele românești, București în particular, nu fac excepție! – gunoiul este o problemă. Ce a determinat acest lucru? Cititorul poate analiza următorii factori invocați ca posibile explicații: a) deteriorarea standardelor de comportament ale oamenilor; b) lipsa coșurilor de gunoi pe străzi și a pubelelor; c) proliferarea magazinelor în care se vinde hrană; d) existența chioșcurilor, în jurul cărora se strâng ambalaje și alte gunoaie; e) ineficiența autorităților în aplicarea legilor privind păstrarea curățeniei etc.
- *Pot fi cunoscute toate implicațiile problemei?* Cu cât o problemă este mai complexă, cu cât este mai importantă social, cu atât implicațiile ei sunt mai mari și mai greu de determinat. De aceea, e important efortul de a determina cât se poate de mult implicațiile relevante, la o scară rezonabilă de timp a politicilor prin care se răspunde problemei.

Modelul operațional: analiza ca meșteșug. Acest model, elaborat de A. Wildavsky și I. Geva-May, pleacă de la distincția dintre:

- 1) *situația relativă la o problemă;*
- 2) *problema analistului de politici.*

Situația constă în faptul că o problemă a intrat deja pe agenda formală și există o preocupare, există așteptări și valori ale publicului și ale reprezentanților autorității statului privind tipurile de politici care trebuie elaborate și aplicate pentru a soluționa acea problemă. Pe de altă parte, analistul de politici – căruia i se cere să propună politici în acest sens – trebuie ca, pornind de la acea situație, să producă o formulare particulară a problemei; alternative de abordare a acesteia; să evidențieze consecințele politicilor propuse etc.

Pentru a defini problema, analistul trebuie să țină cont de următorii factori:

1. **Actorii:** Care sunt indivizii și grupurile care sunt preocupate de acea problemă și care se poate presupune că se vor implica în elaborarea și aplicarea politicilor?
2. **Motivațiile:** Care sunt motivele, nevoile, speranțele, obiectivele actorilor? Ce vor ei? Ce trebuie făcut pentru a-i satisface?
3. **Opiniile:** Ce crede despre acea problemă fiecare actor? Care sunt atitudinile și valorile diferiților participanți? Ce mijloace și scopuri vor accepta ei?
4. **Resursele:** Ce resurse ale actorilor pot fi folosite pentru a obține ce doresc ei?
5. **Localizarea:** Unde se vor lua deciziile? De către cine? Când? Uneori deciziile se iau în mai multe locuri – iar unele dintre acestea pot fi cunoscute apelând la experiența anterioară.

Definirea problemei este rezultatul considerării tuturor acestor factori. La fiecare moment al analizei, este necesar să se țină cont de influențele diferite ale implicării fiecăruia dintre aceștia. De pildă: a) o agenție sau instituție guvernamentală tinde să țină seamă numai de acei factori care o vizează direct; b) persoanele individuale, la fel ca și mass-media, au de multe ori numai o imagine vagă cu privire la ceea ce se dorește prin aplicarea unei politici; c) uneori obiectivele organizațiilor guvernamentale nu sunt clare (iar uneori organizațiile nici nu doresc să le prezinte clar). De aceea, de multe ori conflictele dintre obiectivele diverșilor actori nu sunt evidente.

Pentru a defini mai precis problema, astfel încât să se poată trece la stadiul următor al procesului, analistul de politici trebuie să realizeze următoarele activități: a) să definească procesul; b) să identifice contextul și actorii; c) să identifice variabilele; d) să identifice politicile și obiectivele; e) să decidă asupra gradului de complexitate al problemei; f) să adune date, să țină seamă de abilitățile și de strategiile existente. Potrivit lui Wildavsky și Geva-May, acest proces prin care analistul definește într-un mod operațional problema respectivă este greu de cuantificat; avem de-a face aici mai degrabă cu un meșteșug, pe care îl dobândim nu atât în mod teoretic (citind cursuri despre definirea problemei), cât, în primul rând, prin practică.

În încheierea acestui capitol, este instructiv să prezentăm sintetic rolul analistului de politici în procesul de definire a problemei (Geva-May, I., Wildavsky, A., 1997: p. 37):

Definește procesul:

- fii inventiv: problemele nu există ca ceva dat, mai curând ele sunt *create*;
- nu considera că definiția problemei la care ai ajuns la un moment dat e definitivă;
- fii oricând gata să redefinești problema;
- nu te baza pe credința greșită că problemele definesc în mod unic soluțiile;
- lucrează cu ceilalți pentru a defini problema.

Identifică actorii și contextul:

- formează-ți o înțelegere cât mai bună a contextului în care se iau deciziile;
- identifică actorii implicați;
- identifică nevoile agenției guvernamentale pentru care lucrezi;
- ține seamă de preocupările publicului;
- ține seamă de valorile pe care se bazează preocuparea publicului;
- investighează supozițiile implicite în felul în care e privită problema în agenția guvernamentală pentru care lucrezi;
- încurajează-i pe ceilalți membri ai agenției guvernamentale să lucreze cu tine (căci felul în care tu definești problema poate fi prea limitativ);
- fii conștient că felul în care politicienii definesc problema diferă de al tău.

Identifică variabilele:

- caută să obții ajutorul experților;
- caută analogii cu alte probleme anterior intrate pe agendă;
- ține seamă de experiența altor organizații care au avut de-a face cu probleme similare;
- limitează numărul variabilelor luate în considerare la un număr manevrabil (elimină-le pe care schimbă mult felul în care tu privești problema, pentru celelalte încearcă să micșorezi numărul de valori pe care le pot lua).

Identifică politicile și obiectivele:

- fă distincția dintre cele două;
- explicitează obiectivele relevante;
- ține seamă de obiectivele doar implicite, care trebuie explicitate;
- formulează diferențele politici deja cunoscute.

Decide asupra gradului de complexitate al problemei:

- examinează diferite puncte de vedere asupra problemei;
- folosește tehnica examinării mixte (Etzioni – a se vedea capitolul 6);
- nu fi tentat să clasifici problema după scheme date

Adună date, ține seamă de abilitățile și de strategiile existente:

- construiește o bază de date;
- colecționează orice date cu care te întâlnești; ele ar putea să-ți folosească la un moment dat;
- fii conștient de faptul că cele mai multe date au fost folosite înainte în alte scopuri;
- verifică-ți sursele de informație;
- fii precaut cu datele cantitative (cele care privesc banii, timpul etc.)

FORMULAREA POLITICILOR

Odată ce o problemă a intrat pe agenda formală – a fost recunoscută ca semnificativă și a primit o formulare mai precisă – persoanele responsabile de elaborarea și de aplicarea politicilor publice trebuie să treacă la o nouă fază: aceea de 1) a explora diversele variante disponibile; 2) a căuta altele noi; 3) a elimina unele dintre opțiunile posibile (cele care nu par acceptabile publicului sau decidenților). Așa cum am văzut, uneori alternativele considerate ca relevante există deja – ele apar în chiar procesul de stabilire a agendei; altele însă e nevoie să se declanșeze un proces distinct pentru a le determina.

Formularea politicilor este procesul prin care sunt definite, evaluate, acceptate sau respinse politici alternative de soluționare a unei probleme aflate pe agendă.

Acest proces are câteva caracteristici importante (Ch. Jones, *apud* Howlett, Ramesh, 1995: p. 123):

- Nu trebuie să presupunem că formularea este rezultatul unui singur actor; pot exista mai mulți actori sau grupuri care vor produce propuneri complementare sau concurente.
- Formularea poate începe chiar dacă problema nu este foarte bine definită sau fără ca cei care sunt angajați în acest proces să aibă contact cu grupurile afectate.
- Formularea nu aparține neapărat unei anumite instituții, deși adesea aceasta e obiectul de activitate a agențiilor guvernamentale.
- În timp se produc formulări și reformulări de politici, uneori fără ca vreuna să dobândească sprijin suficient.

- Adesea sunt consultați cei care pierd ca urmare a aplicării politicii.
- Procesul nu este niciodată neutru: întotdeauna cineva câștigă și cineva pierde prin aplicarea politicii.

a) Ce determină formularea politicilor?

Cum se observă, formularea politicilor este rezultatul unui proces în care actorii implicați sunt supuși unor constrângeri multiple. Ele sunt de două mari tipuri: 1) cele care privesc *natura* problemei pentru soluționarea căreia urmează să fie propusă o politică; 2) cele care privesc actorii implicați și mecanismele – instituționale sau neinstituționale – de formulare a politicilor, altfel spus, *contextul* politicii.

Natura problemei. Așa cum am văzut, problemele pentru care urmează să se elaboreze politici de soluționare diferă foarte mult între ele. Foarte general, ele se pot împărți în trei grupuri: a) *bine structurate*; b) *mediu structurate*; c) *slab structurate*. Între problemele cuprinse în cele trei grupuri nu putem, desigur, să stabilim granițe rigide. Cum putem include o problemă într-unul din cele trei grupuri? Aceasta presupune evaluarea ei potrivit mai multor criterii: 1) gradul de conflict asupra problemei; 2) numărul de actori implicați; 3) nivelul de credibilitate a informației disponibile; 4) numărul de alternative disponibile; 5) cunoașterea rezultatelor aplicării diverselor alternative; 6) probabilitatea rezultatelor.

Conform acestor criterii, cele trei feluri de probleme se pot caracteriza astfel:

Criterii	Probleme bine structurate	Probleme moderat structurate	Probleme slab structurate
Gradul de conflict	consens	consens / conflict	conflict
Numărul de actori	puțini	puțini	mulți
Nivelul de credibilitate a informației	de încredere	de încredere	nu este de încredere
Numărul de alternative	limitat	limitat	nelimitat
Cunoașterea rezultatelor	sigură	nesigură	necunoscută
Probabilitatea rezultatelor	calculabilă	incalculabilă	incalculabilă

(Cf. Walters, L.C., Aydelotte, J., Miller, J., 2000: p. 354)

Problemele bine structurate sunt rare; cel mai adesea, problemele cu care se confruntă decidenții sunt slab structurate. Nu există un consens asupra definirii lor și o înțelegere comună a căilor de urmat pentru a le soluționa. Dificultatea este crescută de faptul că numărul actorilor implicați este ridicat – ceea ce face ca atingerea consensului să fie complicată. Problema pare să aibă un număr uriaș de alternative de soluționare; dar aceasta nu în sensul că soluțiile propuse sunt bine articulate; dimpotrivă: ele sunt mai degrabă presupuse ca existente și nici una nu este elaborată în detaliu. Căci informația disponibilă (care e presupusă în încercările de a elabora și de a evalua alternativele) nu este de încredere. În particular, nu e disponibilă informația privind rezultatele aplicării unei sau altei politici. Situația se poate caracteriza ca una de incertitudine: nu numai că nu se cunoaște cu certitudine dacă un rezultat va apărea sau nu odată promovată o politică; dar nu se poate calcula nici măcar probabilitatea cu care un anumit rezultat ar putea să apară; mai mult, pot apărea rezultate neintenționate, care nici măcar nu sunt bănuite.

O consecință importantă a acestor considerații este următoarea: atunci când se confruntă cu o problemă slab structurată, decidenții sunt tentați să nu îi acorde o atenție deosebită, dată fiind dificultatea de formulare a unor politici care să atragă consensul diverșilor actori implicați. Ei tind să o împingă într-o zonă cenușie a agendei. Dar, dacă problemei i se atașează o alternativă pe care actorii implicați o consideră viabilă, situația se schimbă: problema are șanse mult mai mari să iasă din umbră. Așa se explică de multe ori decizii rapide asupra unor probleme care – deși cunoscute ca importante pentru o comunitate – ani de zile au fost neglijate. Simplu spus, ele au fost neglijate pentru că „nu știam ce să facem cu ele”. Iată două exemple: problema câinilor vagabonzi din București sau cea a sprijinirii de către comunitățile locale a școlilor. Prima a putut fi abordată rapid atunci când s-a elaborat un plan concret de soluționare a ei, chiar dacă acel plan a suscitat foarte multe reacții adverse: fiindcă era pentru prima dată când primăria avea o soluție clară. În a doua situație, doar după ce s-a decis ca administrațiile locale să răspundă direct de situația materială a școlilor (deci abia când o alternativă clară a fost găsită) problema a apărut ca foarte importantă pentru primari – și i s-au căutat soluții rapide și concrete. (Cf. și Kingdon, 1995: p. 143)

Contextul politicii. În formularea politicilor, alte două aspecte sunt importante: a) implicarea specialiștilor – acei participanți la procesul de

înfăptuire a politicilor, care de cele mai multe ori rămân ascunși ochiului public; b) activitatea grupurilor politice de presiune, schimbările în instituțiile politice și administrative, în legislație etc. (Am întâlnit mai devreme cele două aspecte, atunci când am discutat modelul lui Kingdon al stabilirii agendei. Kingdon (1995) le numea *curentul politicilor*, respectiv *curentul politic*.)

Specialiștii. Comunitățile de specialiști participă tot mai mult la formularea alternativelor și a soluțiilor propuse. Aceștia sunt: universitari, cercetători, consultanți, funcționari publici de carieră, experți ai instituțiilor guvernamentale, experți parlamentari și ai partidelor politice, analiști care lucrează pentru diferite grupuri de interese. De multe ori, ei se grupează în comunități mai mici, care studiază domenii mai specializate ale politicilor publice. Ei sunt participanți ascunși în formularea politicilor, pentru că adesea opinia publică (sau chiar cei aflați la un nivel foarte ridicat de decizie) nu cunosc exact contribuția lor. Ei au în comun, întotdeauna, o cunoaștere bună a domeniului și a tipurilor de politici promovate în cadrul acestuia, chiar dacă interesele lor și orientările lor politice pot fi foarte diverse. Acești specialiști participă la formularea politicii în modalități foarte diferite: lucrări științifice, rapoarte de evaluare, articole de presă, dezbateri, seminarii și ateliere de lucru etc. Desigur, nu toate propunerile sunt acceptate – iar multe dintre ele sunt respinse, ori pur și simplu neglijate. Să mai observăm că aceste comunități de specialiști participă la formularea politicilor nu doar în structuri formale, ci și prin raporturile informale dintre ei; o politică este propusă nu numai într-o întâlnire a unei comisii constituite de miniștri, ci și la un prânz informal între unii din membrii comunității.

Mediul politicilor. Conținutul sau natura problemei reprezintă numai un factor important în felul în care este configurată o anumită politică. Mediul în care problema este abordată influențează esențial felul în care va arăta politica adoptată. Cum influențează mediul designul unei politici? Diversele situații se pot aranja pe un continuu, la un capăt al căruia sunt cele în care politicile sunt formulate fără ca grupurile interesate într-o problemă să fie implicate; la celălalt capăt sunt situațiile în care aceste grupuri sunt puternic implicate.

Această distincție corespunde, în contextul formulării politicilor, celei pe care am făcut-o atunci când am discutat stabilirea agendei: dintre inițiativa exterioară și accesul interior (Cobb, Ross și Ross, 1976). De data aceasta ne interesează însă nu cum ajunge o problemă pe agendă, ci cum – odată

ajunsă – se formulează politicile pentru soluționarea ei. Potrivit lui May (1991), putem vorbi de politici cu public și politici fără public. *Publicul constă din asociații profesionale, grupuri de producători, grupuri de consumatori, sindicate, alte grupuri de interese, comunități etc.*

În cazul politicilor cu public, opțiunile sunt construite și alegerile sunt făcute într-un mediu în care sunt implicați membrii publicului, fiecare cu interesele și cu resursele sale. Aceste grupuri, aflate în conflict, contribuie la generarea de alternative și la selectarea dintre soluțiile posibile a celor considerate acceptabile. Există mai multe modele ale felului în care interacționează aceste grupuri în formularea politicilor:

Modelul coaliției de susținere (Sabatier, 1999): așa cum am văzut în capitoul anterior, într-o coaliție de susținere sunt cuprinși actori la toate nivelele: național, local; ei au unele opinii comune, de multe ori bazate pe cunoașterea problemei și pe interesele pe care le au în promovarea unui anumit scop care e legat de acea problemă. Reușita unei coaliții de susținere depinde însă de mulți alți factori: resursele coaliției (bani, expertiză, autoritate legală, număr de susținători); de factori externi mai stabili (precum natura problemei, resurse naturale, valori culturale, prevederi legale) sau schimbători (precum opinia publică, șomajul, inflația, alegeri etc.). În cele mai multe cazuri există cel puțin două coaliții de susținere implicate în procesul de formulare a unei politici, iar scopul fiecăreia este de a-și promova propriile interese și scopuri (diferite sau chiar opuse celor ale altor coaliții).

Modelul rețelelor de politici: potrivit acestui model, actorii sunt legați între ei în cadrul procesului politicilor în rețele complexe, care au un rol în formularea și dezvoltarea politicilor care răspund unei anumite probleme. Uneori există chiar forme instituționalizate ale participării diferiților actori la procesul de formulare a politicilor. De exemplu, la nivelul Comisiei Europene, s-au introdus forme instituționalizate de consultare a grupurilor interesate într-o anumită problemă: Comisia apelează în mod obișnuit la comitete consultative, la grupuri de experți, la seminarii, conferințe și ateliere în care sunt reuniți reprezentanți ai grupurilor ale căror interese sunt afectate de o politică europeană (Mazey, Richardson, 1996: p. 210).

Publicul, potrivit acestor modele, are un rol central în formularea politicilor. Ceea ce nu este cazul în situațiile în care avem politici fără public. În asemenea situații, publicul nu este nici mare, nici sursă a unui conflict major; coalițiile de susținere sau rețelele de politici, dacă există, sunt

slab dezvoltate. Opiniile prevalente sunt cele care derivă din cele ale experților. Iar discuțiile privind configurarea politicilor se desfășoară „în spatele ușilor închise”, în interiorul instituțiilor guvernamentale, parlamentului sau al partidelor politice. Sunt două forme principale de politici fără public: a) cele care implică riscuri „publice”, precum catastrofe naturale (cutremure, inundații etc.); b) cele în care – datorită problemelor cunoscute privind acțiunea colectivă (a se vedea Capitolul 1) – sunt puține stimulente de formare a unui public important, precum: reducerea deficitelor; menținerea diversității biologice; crearea unor politici de inovare etc. Cauzele pentru care se întâmplă acest lucru sunt multiple: problema este percepută ca veche și neimportantă; acțiunea de a impune anumite soluții este costisitoare; beneficiile sunt reduse și dificil de individualizat etc.

	Politici cu public	Politici fără public
Structurarea publicului	Coalitii bine dezvoltate de grupuri de interese în jurul unor probleme particulare	Dezvoltare limitată a grupurilor în jurul problemei, de obicei limitată la comunități tehnice și științifice
Exemple de probleme	Probleme imediate, individualizate, repetitive	Riscuri „publice” și probleme cu stimulente limitate pentru acțiune colectivă
Sisteme de opinii	Sisteme bine dezvoltate de opinii; conflict între acestea	Opiniile nu sunt ferm susținute sau sunt cele ale tehnicienilor
Stabilirea agendei	Inițiativă exterioară: publicul susține intrarea unei probleme pe agendă; conflicte între interesele formulate	Acces interior: problemele sunt puse pe agendă înainte ca publicul să devină conștient de ele sau intră forțat pe agendă datorită unei crize
Dinamica politică	Politica pătrunde puternic în procesul de formare a politicilor: publicul configurează formularea politicilor	Aparent apolitică: rolul expertizei tehnocrate și un public redus

b) Stabilirea criteriilor

Sarcina analistului de politici este aceea de a propune alternative de soluționare a unei probleme, dar și instrumente de formulare și de selectare a acestora. Pentru aceasta, el trebuie să selecteze criteriile care vor fi folosite în acest sens.

Criteriile de alegere reprezintă mecanisme de a evalua comparativ politicile publice propuse ca soluții pentru o problemă.

Sursele criteriilor. Nu se pot folosi aceleași criterii pentru a aborda orice problemă: de fiecare dată, criteriile propuse provin din surse diferite și au justificări proprii. Ele sunt selectate în contextul formulării politicilor de către cei implicați în acest proces. Desigur că de multe ori criteriile sunt propuse în scopul susținerii anumitor politici; se propun acele criterii pe care alternativele susținute de un actor le îndeplinesc mai bine. Dar criteriile trebuie în același timp să poată fi susținute, apărute, apelând la temeiuri mai generale, pe care le pot accepta diferiți actori implicați: astfel, criteriile care vizează aspecte *tehnice* sunt mai susceptibile de a fi acceptate de către toți actorii implicați. La fel sunt și cele care ar putea fi acceptate de orice persoană care le-ar evalua în mod nepărtinitor: nu le-ar prefera pentru că aplicarea lor ar duce la alegerea acelor politici aflate în concordanță cu propriile sale interese; și nu le-ar respinge pentru că aplicarea lor ar conduce la alegerea acelor politici care nu concordă cu propriile sale interese – ci ar încerca să determine dacă aplicarea lor ar fi nepărtinitoare între toți cei afectați, ar fi echitabilă (chiar dacă, desigur, rezultatul aplicării lor nu ar fi favorabil tuturor). Dacă adoptăm astfel de criterii, nu e greu să le justificăm în fața celorlalți: spunem că ele privesc faptul că o politică publică este dezirabilă sau e corectă. Criteriile de acest fel sunt *etice*.

- Principala sursă a criteriilor aplicate sunt cerințele impuse de instituția care solicită elaborarea unei politici sau în care aceasta este formulată. Uneori aceste criterii sunt foarte clar formulate. De pildă, dacă se cere elaborarea unor politici de reducere a personalului din învățământ sau din administrația publică, criteriile sunt foarte precise; adesea însă, criteriile nu sunt foarte limpezi și ele apar pe parcursul procesului de formulare a politicilor sau sunt cerute de către instituție ca pas preliminar al producerii alternativelor.

- Curentul politic este atât o sursă, cât și un mecanism de justificare a criteriilor selectate. Așa cum am văzut, în cadrul curentului politic sunt implicați actori, grupuri cu interese și opțiuni diverse, greu de armonizat. De aceea e nevoie de explicitarea, clarificarea sau chiar măsurarea valorilor promovate de aceste grupuri. Aceste criterii funcționează uneori numai implicit; auzim adesea de constrângeri politice: de faptul că anumite alternative nu sunt consistente cu valorile prevalente la un moment dat sau pot fi interpretate ca ținând de o orientare ideologică opusă celei preferate de guvernare (când un guvern este de stânga sunt preferate politici mai etatiste; când un guvern este de dreapta sunt preferate politici mai liberale etc.).
- Atunci când alternativele sunt formulate, chiar acestea pot ridica întrebări importante privind calea de urmat sau criteriile de selectare a politicilor. De obicei, politica urmată până în momentul respectiv a promovat mai mult sau mai puțin anumite scopuri. De pildă, zeci de ani în perioada socialistă s-a considerat că obiectivul de a sprijini copiii care nu au familie se poate atinge cel mai bine prin instituționalizarea lor în stabilimente mari. Politica a dat anumite rezultate, iar timpul a făcut ca mulți dintre noi nici să nu ne mai gândim la faptul că alte instrumente de sprijinire a acestor copii ar fi mult mai eficiente.
- Criteriile sugerate de specialiști reprezintă o sursă importantă. Dar să notăm un fapt important: specialiștii provin adesea din domenii foarte diferite. De pildă, dacă în discuție sunt politici sanitare, nu numai medicii sunt implicați; economiștii vor fi tentați să aducă în discuție acele criterii care privesc costurile și beneficiile politicilor propuse; juriștii vor accentua pe drepturi și responsabilități; sociologii pe consecințele sociale ale politicii respective, filosofii și teologii pe implicațiile etice ale politicii etc. Faptul că unele criterii sunt aduse în discuție de specialiști nu înseamnă și că ele sunt compatibile între ele sau că există un mod unic definit de a le aplica. Dimpotrivă, este nevoie de o balansare a acestora, de corelarea și armonizarea lor – proces de multe ori dificil, tocmai pentru că fiecare comunitate de specialiști vine cu autoritatea domeniului și cu influența sa socială.

- Criteriile etice ar putea fi adăugate distinct; aceasta pentru că, așa cum am văzut, trăsătura lor distinctivă este aceea că exprimă nu interesele unor grupuri sau unor actori particulari, ci o poziție pe care oricine, în mod nepărtinitor, ar putea să o accepte. (Să ne amintim de ideea lui J. Rawls (1971) a vâlului de ignoranță: criteriile etice sunt cele pe care le-am accepta dacă ne-am închipui că suntem sub un vâl de ignoranță.) Desigur, criteriile etice trebuie întotdeauna privite în context: trebuie să ținem seamă de posibilitatea de a le respecta, date fiind toate celelalte constrângeri. Dar, când e vorba de interesul public, de ceea ce este dezirabil social, criteriile etice nu pot fi eludate de dragul eficienței stricte; dimpotrivă, întotdeauna ele trebuie considerate ca având o preeminență față de toate celelalte.

În formularea politicilor, de obicei nu se poate apela la un singur tip de criterii. Utilizarea unui singur criteriu sau a unui singur tip de criterii ar induce mari greutăți în formularea unor politici care să răspundă cât mai adecvat cerințelor diverselor grupuri afectate. Să ne gândim de pildă la problema restituirii imobilelor naționalizate: dacă singurul criteriu ar fi cel al dreptului la proprietate, atunci problemele extrem de grave privind chiriașii sau soarta unor instituții publice (școli, spitale în primul rând) – deci a unui număr mare de cetățeni, dintre care unii s-au născut la mai bine de o jumătate de secol după ce s-a produs naționalizarea – ar fi inabordabile. De cele mai multe ori e necesară o **combinație de criterii** (MacRae, Whittington, 1997: cap. 2). Aceasta nu este simplu de manevrat, însă e preferabil să luăm în considerare mai multe criterii, corespunzând complexității problemei și contextului în care se formulează problema. (Această propunere nu este neobișnuită dacă o comparăm cu ceea ce fiecare dintre noi facem în viața de zi cu zi: în mod obișnuit, atunci când facem o alegere, combinăm diverse criterii: când alegem o slujbă, avem în vedere salariul, dar și posibilitatea avansării; practicarea propriei meserii; apropierea de domiciliu etc.; atunci când alegem o haină, contează nu doar prețul, ci și calitatea materialului sau marca sau faptul că este la modă.)

Alegerea între criterii. Criteriile diferă între ele nu numai prin faptul că au surse și justificări diferite, dar și prin conținutul sau natura lor. Astfel, avem (Keeney, *apud* MacRae, Whittington, 1997: p. 78):

- *Mijloace și scopuri*: unele criterii privesc modul de evaluare a mijloacelor pentru atingerea unui scop, iar altele vizează însuși acel scop. De pildă, în politicile sanitare asigurarea accesului tuturor cetățenilor la tratament medical calificat este un mijloc, în timp ce sănătatea lor este scop.
- *Generalitate*: unele criterii sunt mai generale decât altele. Astfel, starea de sănătate, nivelul veniturilor, calitatea relațiilor personale sunt mai puțin generale decât bunăstarea persoanei; iar calitatea relațiilor personale e un criteriu mai general decât calitatea relațiilor de familie sau calitatea relațiilor de prietenie.
- *Măsurare*: un criteriu poate fi tratat ca un concept (precum cele menționate mai devreme), în timp ce altele sunt măsuri ale acelor concepte. Numărul de medici pe locuitor sau numărul de paturi în spital ce revin la o sută de mii de locuitori sunt indicatori care exprimă măsuri ale accesului la tratament medical calificat.
- *Temeiuri combinate*, atunci când un criteriu general este interpretat cu ajutorul unui criteriu care exprimă o măsură. De pildă, bunăstarea generală sau interesul public sunt pentru mulți oameni concepte care exprimă criterii importante, deși evident că sunt greu de definit precis. Un criteriu precum beneficiul economic net, care poate fi măsurat precis, poate fi înțeles ca o operaționalizare convenabilă în multe cazuri a acestora. Dar să observăm că nu întotdeauna ele pot fi interpretate astfel: căci este chestionabil dacă e mereu posibil să interpretăm în termeni economici satisfacția față de relațiile personale sau interesul public. (A se vedea în capitolul următor discuțiile privind analiza cost-beneficiu.)

În analiza unei probleme având ca scop propunerea de politici este posibil să se selecteze seturi diferite de criterii, mai mult sau mai puțin largi, mai mult sau mai puțin pertinente. Pentru ca formularea politicilor să fie corespunzătoare, stabilirea criteriilor utilizate e așadar o premisă hotărâtoare. Cum putem alege o colecție cât mai bună de criterii? MacRae și Whittington (1997: cap. 2) propun următoarele reguli:

- a) să folosim criterii care vizează scopurile mai degrabă decât mijloacele;
- b) să selectăm un set cât mai complet de criterii, care nu lasă deoparte nici o variabilă relevantă;

- c) să nu folosim criterii care se suprapun; căci, dacă utilizăm apoi combinații de criterii, riscăm să numărăm de două ori același lucru;
- d) să preferăm măsuri cantitative, care facilitează negocieri mai concrete între grupurile interesate;
- e) atunci când folosim măsuri cantitative, acestea să fie clare și adecvate.

Criteriile care vizează mijloacele sunt mai atrăgătoare: căci ele sunt întotdeauna mai concrete și mai ușor de definit. E mai simplu să ne raportăm la numărul de doctori sau de paturi la un număr anumit de locuitori și să le luăm drept criterii pentru starea de sănătate a cetățenilor; la fel, numărul de licee în care există laboratoare de informatică sau procentul personalului didactic necalificat sunt criterii precise pentru a discuta despre calitatea educației. Însă accentul pe criterii care vizează scopurile – chiar dacă acestea sunt mai greu de operaționalizat – are anumite avantaje: a) un scop poate fi atins prin mijloace alternative, iar accentul pe criterii privind mijloacele duce în umbră acest aspect; b) în special în cazul politicilor cu public, criteriile privind scopurile permit o înțelegere mai bună a diferențelor de opinii între diferitele grupuri implicate, dar și a valorilor comune; de asemenea, în aceste cazuri îndeosebi, c) e sprijinit procesul de negociere între grupuri.

Atunci când criteriile nu acoperă (de preferat cât mai multe dintre) variabilele relevante, apare sentimentul unei selecții arbitrare; membrii grupurilor care favorizează anumite politici pot susține că respingerea acestora e datorată prioritar neluării în considerare a acelor criterii care le favorizau. De pildă, se poate susține că accesul redus la învățământul superior românesc al tinerilor din mediul rural depinde de factori care nu au fost luați în seamă în trecut, precum oferta limitată de licee și de profiluri diferite de cel agricol în mediul rural sau concentrarea personalului didactic necalificat în școlile din rural. Implicarea specialiștilor poate să fie un impediment în acest sens: dacă ei provin numai dintr-un domeniu de specializare, ei tind să nu țină seamă de criterii relevante pentru specialiștii din alte domenii. Pe de altă parte însă, numărul criteriilor nu poate să crească mult: de obicei, dacă se lucrează cu mai mult de cinci criterii, acestea sunt dificil de manevrat, iar rezolvarea diferendelor devine prea laborioasă. E recomandabil de aceea ca: a) înainte de selectarea criteriilor ce vor fi utilizate, să se facă lista tuturor criteriilor considerate relevante; b) să se examineze

toate variabilele relevante ale situației și să se vadă dacă criteriile le acoperă pe toate; c) să se încurajeze reprezentanții grupurilor interesate să producă propuneri de criterii. Legat de acest aspect e cel al suprapunerii criteriilor: dacă nu luăm în seamă utilizarea intenționată a ei (pentru a da ponderi mai mari alternativelor care au un scor mai mare pe anumite variabile), suprapunerea poate crea dificultăți mari în evaluarea rezultatelor unei politici.

Măsurările cantitative facilitează negocieri mai concrete între grupurile interesate; dar ele au și o altă consecință importantă: marginalizează acele opinii care nu se bazează pe o analiză atentă și profesionistă a problemei. Astfel de criterii solicită expertiză tehnică ridicată și, deci, au drept consecință creșterea rolului analiștilor. Într-un climat al elaborării politicilor precum cel de la noi din țară, pesemne că acest aspect merită să fie accentuat.

E de preferat ca măsurile cantitative la care apelăm să fie clare și adecvate. Ceea ce apare ca expresie a unor preferințe pur subiective poate să dobândească, în anumite contexte, o semnificație deosebită. De exemplu, gradul de satisfacție sau mulțumire sau (cel mai adesea) de insatisfacție sau nemulțumire a populației față de politicile promovate de guvernare și pe care îl indică sondaje profesionale de opinie poate fi un criteriu important pentru aprecierea unei situații de formulare a unei politici. Judecățile pe care le fac experții din anumite domenii sunt însă mult mai adecvate pentru evaluarea unor situații. De aceea, aceste judecăți, chiar dacă nu sunt exprimate în termeni cantitativi, pot fi luate ca temei al aprecierilor diferențiate ale politicilor propuse. (Un rol important îl au metodele propuse de economiști, de exemplu metoda *analizei cost-beneficiu*. O vom discuta mai pe larg în capitoul următor.)

c) *Analiza alternativelor*

Alegerea unei politici presupune examinarea alternativelor, compararea lor. E necesar să distingem între mai multe procese care sunt implicate în acest loc: 1) *generarea* alternativelor; 2) *acceptarea și respingerea* alternativelor; și c) *formularea unei „liste scurte”* de alternative.

Generarea alternativelor. Atunci când o problemă intră pe agendă, ea se situează undeva între următoarele două cazuri:

- 1) Problema intră pe agendă odată cu soluții concrete, bine specificate ale ei: odată cu problema se cunosc precis și politici care să o

soluționeze. De multe ori politicile fără public sunt astfel; dar același lucru se întâmplă și când – în situații particulare – un grup implicat sau o coaliție de susținere reușește să impună o anumită modalitate de abordare a problemei și avansează o politică clară.

- 2) Problema intră pe agendă mai degrabă ca un ideal general, puțin specificată (de exemplu: înlăturarea abandonului școlar; reducerea sărăciei; reducerea șomajului). În acest caz ea trebuie să fie elaborată astfel încât să fie produse obiective și alternative concrete.

Procesul de specificare a problemei în vederea generării de alternative are două aspecte: 1) identificarea *tipurilor de politici admisibile*; 2) în interiorul fiecărui tip, *specificarea alternativelor*. De exemplu, în problema abandonului școlar un tip de alternative e cel care se concentrează pe sprijinirea familiilor cu probleme; alt tip se concentrează pe activitatea școlilor de atragere a elevilor; un altul, pe politicile „cele de a doua șanse” pentru cei care au abandonat școala și doresc să își completeze educația. Fiecare din aceste tipuri sugerează anumite politici specifice, care vor putea fi apoi elaborate și specificate adecvat. Unii autori numesc tipurile de alternative – înțelese ca politici schițate în mare, mai curând decât ca politici elaborate în detaliu – „protoalternative” (Weimer, 1993).

Cum ajunge o alternativă să fie considerată ca o opțiune posibilă? Cum ajung actorii implicați în elaborarea unei politici să ia în considerare o alternativă? Trei surse sunt cele mai comune: a) alternativa este „dată”; b) alternativa apare în procesul de analiză a problemei aflate pe agendă; c) alternativa apare într-un proces specific de producere creativă.

Unele alternative sunt „date”: atunci când o problemă apare pe agendă este posibil, așa cum am văzut, ca o opțiune de politică în vederea soluționării ei să existe deja. Dar și un alt caz este foarte important: acela în care problema respectivă este veche; ea a mai primit o soluționare și deci există o politică practică efectiv până în acel moment. Această opțiune de a continua să faci ceea ce ai mai făcut este indicată adesea ca una dintre cele mai demne de considerat alternative; chiar dacă ea nu este cea mai bună – iar reintrarea problemei pe agendă probează acest lucru – ea s-a dovedit în mare măsură satisfăcătoare; ea nu este optimă, însă asigură o anumită soluționare a problemei. Așa cum vom vedea în capitolul următor, în care vom discuta *modelul incremental* al deciziei, alternativa practică deja are încă un rol important: ea face ca multe dintre celelalte alternative luate în considerare

să difere numai într-o mică măsură, „incremental“ de aceasta. O nouă opțiune, conform acestui model al deciziei, are șanse mai mari să fie aleasă dacă promovează numai schimbări mici față de situația existentă. Există și un alt mecanism prin care o alternativă poate să apară ca fiind „dată”: ea este sau a fost practică în alt loc, în alte instituții sau societăți, în situații similare. Vom discuta mai pe larg acest caz în paragraful următor.

Analiza sistematică a problemei ajunse pe agenda publică duce la cunoașterea mai în amănunțime a caracteristicilor acesteia. Cauzele unor fenomene precum șomajul, veniturile mai reduse ale femeilor în raport cu cele ale bărbaților, abandonul școlar etc. pot să fie astfel studiate mai atent. Evidențierea unor astfel de caracteristici ale problemei nu înseamnă însă că au fost formulate și alternative de soluționare a ei; generarea politicilor prin care ea va fi modificată este o etapă care abia începe. Să presupunem că analiza abandonului școlar duce la concluzia că acesta afectează cel mai mult fetele din comunitățile rome. Desigur că atunci suntem numai în fața unei corelații, care ne indică o direcție în care ar trebui să se îndrepte politicile care urmăresc reducerea abandonului școlar, dar nu și o politică efectivă. Să accentuăm însă că aceste rezultate ale analizei (cel mai adesea realizate de experți) deschid drumul formulării alternativelor de un anumit tip.

Nu de puține ori alternativele apar într-un proces specific de producere creativă. De aceea, încurajarea cercetării creative a problemei este o cale importantă de generare a alternativelor. Într-adevăr, activitățile pe care cei mai mulți le desfășurăm sunt rutiniere: organizațiile în care lucrăm dezvoltă procedurile lor clare de acțiune, din care e greu să ieșim (iar adesea nu avem nici un stimulent în acest sens – dimpotrivă!); soluțiile practicate deja ne fac să vedem realitatea din perspectiva lor. Or, generarea unor alternative noi este un proces creativ, care rupe șabloane și ne face să vedem lucrurile într-o altă perspectivă. Un exemplu care se dă adesea este următorul (MacRae, Whittington, 1997: p. 118): până în anii '50, se considera că principalele cauze ale accidentelor de mașină erau legate de șofer – neatenția, necunoașterea regulilor, nerespectarea lor, consumul de băuturi alcoolice etc. Începând cu anii '50 o nouă abordare a început să câștige teren: nu numai șoferul, ci și autovehiculul poate fi de vină. Ca urmare, guvernele au început să dea reglementări privind siguranța acestuia. Astăzi, când această abordare este comună, pare ciudat că nimeni nu se gândise înainte la măsuri în acest sens: dar, așa cum am văzut, modurile dominante de a vedea lucrurile pot să ne orbească într-atât încât să fie nevoie de o abordare creativă pentru a produce o alternativă nouă.

Există patru surse ale soluțiilor noi, obținute creativ (Hogwood, Gunn, 1984, 2000: §10.2): i) *persoanele creative*: o persoană aflată într-o instituție guvernamentală pe o poziție de decizie ar proceda înțelept dacă ar avea grijă ca persoanele angajate pe poziții de pe care participă la formularea politicilor să fie creative; ii) *transferul de politici* este o cale importantă (o vom discuta mai pe larg în paragraful următor); iii) *progresul tehnic*: să ne gândim numai la tehnologia informațională care a deschis oportunități, de nebanuit în urmă cu câțiva ani, privind obținerea și prelucrarea datelor sau modelări folositoare în generarea de noi soluții; iv) se apelează la *tehnici sistematice*, organizaționale, de încurajare a creativității. Vom menționa doar două astfel de mecanisme: brainstorming și metoda Delphi.

Brainstorming („furtună de idei“) constă în organizarea unor sesiuni în care un număr de participanți (între cinci și doisprezece membri) sunt stimulați să producă noi puncte de vedere cu privire la o problemă. Critica și evaluarea acestor puncte de vedere este ținută la minim, tocmai pentru a nu inhiba orice fel de idee nouă. Abia într-o etapă ulterioară aceste idei sunt evaluate, cele mai interesante urmând să fie elaborate mai departe. De bună seamă, nu există nici o certitudine că printr-un brainstorming se vor produce numai idei bune (și nici măcar că se va produce vreo singură idee bună); însă el poate evidenția alternative noi de abordare a unei probleme.

Prin *metoda Delphi* este stimulată creativitatea individuală. Atunci când mai multe persoane se strâng într-un grup (așa cum e cazul în brainstorming) e posibil ca unele să nu reușească să își formuleze punctele de vedere (cele care sunt mai introvertite sau cele care au un status mai jos); ca urmare, se vor obține numai idei care exprimă pozițiile acelor membri ai grupului care sunt extrovertiți, ori au un status mai ridicat. Metoda Delphi încearcă să depășească această limitare. Ea constă în selecționarea unui număr de experți cărora li se trimit individual chestionare privitoare la situația dintr-un anumit domeniu. De obicei li se cere să își exprime argumentat punctul de vedere cu privire la mai multe posibilități de atingere a unui anumit obiectiv, într-un anumit timp. Răspunsurile sunt analizate de organizatori, iar experților li se trimite rezumatul analizei; ei pot să își revizuiască estimările în funcție de argumentele formulate (uneori există mai multe runde de analiză). Avantajul metodei constă în obținerea unor predicții exacte, necesare atunci când sunt luate decizii privind politici pe termen mai lung.

Acceptarea alternativelor. De cele mai multe ori, procesul de căutare a alternativelor nu se poate întinde pe o perioadă foarte îndelungată: constrângeri de timp, necesitatea alegerii unei alternative fac ca el să fie

stopat la un moment dat. Cât de multe alternative sunt la dispoziția analiștilor și decidenților? În practică, numărul lor este redus (iar de multe ori, așa cum susțin incrementalisții, alternativele relevante disponibile diferă doar puțin de cea practică efectiv). Mai mult, dintre toate alternativele care au fost produse, numai unele sunt supuse unei analize mai atente.

Pare să existe o supoziție larg răspândită, potrivit căreia aria soluțiilor alternative avute în vedere de autorii politicilor este în mod obișnuit una foarte restrânsă. Singurele opțiuni care ajung pe agendă pot fi doar cele care au susținători influenți în interiorul organizației. De asemenea, majoritatea organizațiilor își dezvoltă ceea ce s-ar numi propria lor înțelepciune convențională și de aceea multe dintre opțiuni sunt literalmente de neconceput. Anumite opțiuni vor asociate cu anumite personalități. Grupuri atât din interiorul cât și din exteriorul organizației pot căuta să-și impună propria poziție, eliminând astfel anumite opțiuni. În ultimă instanță, membrii-cheie vor desconsidera pur și simplu unele dintre opțiuni. (Hogwood, Gunn, 1984; 2000: pp. 185-186)

Așadar, dintre alternativele formulate, numai unele supraviețuiesc. Ce face ca acestea să rămână pe lista celor care nu vor fi desconsiderate? După J. Kingdon (1995: pp. 129-137), trei sunt condițiile minimale pentru ca o alternativă să supraviețuiască:

- a) *fezabilitatea tehnică*;
- b) *congruența cu valorile membrilor grupurilor implicate*;
- c) *anticiparea constrângerilor viitoare* (constrângeri de buget, acceptarea de către public, acceptarea de către politicieni).

Multe idei sunt respinse nu pentru că nu sunt bune, ci pentru că politicile construite pe baza lor nu sunt îndeajuns de bine elaborate sau nu par să fie aplicabile. De asemenea, atunci când o alternativă nu este concordantă cu valorile susținute de membrii grupurilor interesate, ea nu are șanse ridicate să supraviețuiască. Desigur, uneori membrii acestor grupuri au valori diferite. Adesea există un consens general asupra unei valori, în timp ce în cazuri concrete ea este interpretată diferit de aceștia. De exemplu, ideea reducerii mărimii sectorului public pare să exprime o valoare împărtășită în societatea noastră de cele mai importante grupuri care se manifestă public. Dar în cazuri particulare ea este respinsă cu putere: de exemplu, în privința privatizării unor mari regii autonome, sindicatele și mulți oameni politici s-au opus cu forță. Al treilea set de teste pe care trebuie să le treacă o alternativă pentru a supraviețui este acela de a satisface constrângeri viitoare. În primul rând, dacă ea implică cheltuieli ridicate, mai mari decât cele pe

care decidenții pot să le asigure, alternativa are mici șanse de a fi promovată. Multe dintre alternativele considerate ca bune sau chiar ca necesare în învățământ sau în sănătate nu au putut fi menținute din cauza costurilor ridicate pe care le impuneau. În al doilea rând, alternativa trebuie să se poată impune ca acceptabilă public, deci ca acceptabilă pentru cele mai importante grupuri implicate. Uneori acest lucru nu e posibil: orice politică afectează negativ unele grupuri; de aceea, este necesar să se atragă un sprijin puternic din partea celorlalte. În sfârșit, o alternativă trebuie să poată fi acceptată de către politicieni: multe alternative bune sunt eliminate pentru că specialiștii nu găsesc căile de a le face acceptabile de public sau de politicienii aleși sau de cei numiți. Altele sunt ținute în viață în speranța că în viitor climatul politic se va schimba. Alegerea unei alternative depinde mult de capacitatea de a convinge conducerea unui minister, a unei primării sau jumătate plus unu din membrii unei comisii a parlamentului.

Lista scurtă de alternative. Procesul de acceptare a unor alternative și, corelat, cel de respingere a altora, duce la producerea unei liste scurte de alternative, care vor fi apoi supuse unei analize mai atente, comparării și, în final, selecției dintre ele a politicii urmate. Nu este nevoie ca în urma acestui proces de formulare a listei scurte toți specialiștii să fi căzut de acord asupra unei singure alternative; mai curând, ei propun decidenților un set de alternative care satisfac, mai mult sau mai puțin, criteriile pe care ei le consideră relevante. Odată cu această listă de alternative, sunt propuse și anumite moduri de a gândi politicile într-un anumit domeniu. Așa cum subliniază Kingdon (1995: p. 144), această listă nu indică însă și un consens asupra unei anumite politici: mai curând, ea subliniază că se poate cădea de acord asupra câtorva propuneri, dintre care se va putea apoi alege politica promovată.

d) Învățarea și transferul de politici

Sursele unor noi alternative, precum și criteriile de apreciere a acestora, se găsesc uneori în afara mediului politic în care se produce formularea politicilor. Alte instituții, alte primării, alte guverne aflate în situații similare pesemne că au formulat deja politici pentru a soluționa probleme similare. Dacă acele politici „merg”, atunci atractivitatea acestora pentru decidenți este mare. Așa cum spunea la un moment dat fostul ministru polonez de finanțe L. Balcerowicz, rezumând într-un fel situația în care se găsesc țările foste socialiste, „Polonia este prea săracă pentru a face experimente. Vom urma de aceea modelele care merg”.

Preocupările cu care oamenii obișnuiți se adresează guvernelor – educație, protecție socială, asistență medicală, siguranța pe străzi, un mediu curat, o economie sănătoasă – sunt comune pe multe continente. Într-un domeniu de aplicare a politicilor sunt multe lucruri comune între state, ca și în interiorul frontierelor naționale. Ne așteptăm ca în școli copii să învețe să scrie și să citească; ne așteptăm ca protecția socială să apere de sărăcie persoanele în vârstă; ne așteptăm ca inspectorii sanitari să prevină răspândirea bolilor contagioase. E mai ușor să observăm asemănări între politicile practicate în același domeniu în țări diferite decât să găsim asemănări între protecția socială și politicile privind apărarea sau mediul într-o anumită țară.

Confrunțați cu o problemă comună, decidenții din orașe, administrațiile locale sau naționale pot să învețe din felul în care omologii lor au răspuns în alte părți. Mai mult decât atât, se naște posibilitatea ca decidenții să tragă învățăminte care să-i ajute să abordeze mai bine propriile lor probleme. Dacă lecția este pozitivă, politicile care merg sunt transferate, cu adaptările necesare. Dacă este negativă, cei interesați învață ce să nu facă, urmărind greșelile altora. (Rose, R., 1991: p. 4)

Cum sunt trase învățăminte. Așa cum arată R. Rose, învățămintele pot fi pozitive sau negative. Dar ele se mai pot clasifica și altfel, ținând seamă de conținutul lor. Putem distinge între: 1) *învățăminte privind politicile*; 2) *învățăminte privind procesul politic*. Învățămintele privind procesul politic se concentrează asupra strategiilor de susținere a ideilor politice și de atragere a unei probleme pe agendă. Cele privind politicile au ca obiect conținutul acestora: probleme, obiective, instrumente, mecanisme de implementare. La rândul lor, ele sunt de două feluri: a) *instrumentale* – vizează lecțiile pe care le tragem privind viabilitatea instrumentelor utilizate sau a mecanismelor de implementare a unei politici; b) *sociale* – vizează lecțiile pe care le tragem privind construcția problemelor sociale, domeniul de aplicare a unei politici, obiectivele acesteia (May, 1992).

Transferul de politici. Transferul de politici este un fenomen tot mai obișnuit. Vechea vorbă a Ecclesiastului – „Nimic nu este nou sub soare” – dobândește un sens nou în acest mecanism complex prin care procesul politic dintr-un loc servește decidenților din cu totul altul.

Transferul de politici este procesul prin care cunoștințele despre politici, structurile administrative, instituțiile și ideile dintr-o cadru politic (prezent sau trecut) sunt folosite pentru dezvoltarea politicilor, structurilor administrative, instituțiilor și ideilor dintr-un alt cadru politic. (Dolowitz, D.P., Marsh, D., 2000)

	Învățăminte privind politicile		Învățăminte privind procesul politic
	instrumentale	sociale	
Vizează învățarea în ce privește:	viabilitatea intervenției prin politici sau configurarea implementării politicilor	construcția socială a unei politici sau a unei probleme	strategia privind modul de a susține o politică sau o problemă
Centrare pe:	instrumentele politicilor sau configurarea implementării	domeniul politicilor, obiectivele politicilor	fezabilitatea politică și procesul politic
Poate duce la:	înțelegerea surselor eșecului politicilor sau îmbunătățirea capacității politicilor de a atinge scopurile propuse	schimbarea așteptărilor privind obiectivele politicilor sau redefinirea acestor obiective	o susținere mai complexă a unei politici sau a unei probleme
Precondiții:	o înțelegere mai bună a instrumentelor politicilor și a implementării acestora, bazate pe experiență sau pe evaluare formală	îmbunătățirea înțelegerii problemei sau schimbarea opiniilor fundamentale privind domeniul de aplicare a politicii	conștientizarea evoluțiilor politice viitoare și a factorilor care le afectează
Indicatori:	reconfigurarea politicii, cu schimbarea instrumentelor de aplicare a ei: stimulente, penalizări, asistență, finanțare etc.	redefinirea politicii, cu schimbarea obiectivelor sau domeniului ei de aplicare: direcția politicii, grupurile țintă, drepturile conferite etc.	schimbări în strategia apărătorilor politicii: noi zone de discuție, noi argumente, noi tactici de a atrage atenția asupra problemei sau politicii
Se poate confunda cu:	aparenta învățare constând în postularea unei presupuse superiorități a unui instrument; nimore	redefinirea politicii care nu e legată de schimbarea opiniilor fundamentale privind domeniul de aplicare a politicii	schimbări întâmplătoare în strategia politică, nelegate de înțelegerea dinamicii politice
Necesită dovezi privind:	o mai bună înțelegere a instrumentelor politicii și a implementării	schimbări în opiniile fundamentale privind domeniul de aplicare a politicii	conștientizarea relațiilor dintre strategia politică și fezabilitatea politică

(După May, 1992: p. 336)

Transferul de politici nu este desigur un fenomen nou; cele promovate în anumite țări au reprezentat și reprezintă modele pentru politicile promovate în altele. Politicile din S.U.A. au fost transferate în mare măsură în Marea Britanie; cele promovate în Suedia au reprezentat modelul de politici social-democrate în multe alte țări; iar Japonia e un model pentru „tigrii” economici din Asia de Est. La un alt nivel, cel local, transferul de politici este o practică obișnuită, chiar și la noi în țară. În ultimul deceniu însă el a căpătat proporții foarte mari. Cum se explică acest lucru? După W. Parsons (Parsons, 1995: pp. 234-236), principalele motive sunt:

- procesul de globalizare, care face ca în țări diferite agențiile guvernamentale să se confrunte cu probleme tot mai similare;
- dezvoltarea comunicațiilor;
- existența organismelor internaționale (de exemplu, „europenizarea proceselor naționale de elaborare și aplicare a politicilor”).

Caracteristicile globalizării politice:

1. *Complexitate și diversitate*: nu numai apărarea și relațiile internaționale, dar și probleme precum asistența, drogurile, mediul sunt probleme cu impact internațional.
2. *Structuri puternice de interacțiune*: statele naționale interacționează la un nivel mai înalt și în domenii mai extinse.
3. *Permeabilitatea statului național*: agenda națională de politici este mai deschisă dezvoltărilor din alte țări; ca un corolar, statul național e mai puțin capabil decât a fost în trecut să își controleze agenda.
4. *Schimbări rapide și în cascadă*: nu numai că schimbările sunt rapide, dar ele afectează tot mai multe probleme.
5. *Fragilitatea ordinii și a guvernării*: comunitatea internațională e mai fragilă decât statele naționale; în ce privește politicile, aceasta înseamnă că, deși agenda este globală, decizia și implementarea rămân locale. Dar globalizarea aduce un rol crescut al companiilor transnaționale, organizațiilor transnaționale și relațiilor transguvernamentale în acest proces.

(McGrew, *apud* Parsons, 1995: p. 235)

Transferul de politici poate fi analizat pe următoarele coordonate (Dolowitz, D.P., Marsh, D., 2000):

1. *Care este motivația transferului?* Uneori transferul se face ca răspuns la constrângeri foarte puternice (manifestate prin impuneri

directe sau prin intermediul unor grupuri de presiune foarte puternice, sau la cererea expresă a experților (de pildă, în situații de dezastre naturale). Alteori transferul este rezultat al voinței interne a decidenților din agenția respectivă. Cele mai multe cazuri se situează între aceste extreme.

2. *Cine este implicat în transfer?* În funcție de natura problemei, de contextul politic în care se formulează politicile, pot fi implicați oficiali aleși; funcționari publici; consultanți; instituții diverse, inclusiv corporații internaționale sau instituții supranaționale; un rol important îl pot avea valorile dominante în societate etc.
3. *Ce este transferat?* Uneori sunt transferate unele componente ale conținutului politicilor (instrumente, obiective etc.); alteori învățămintele sunt negative.
4. *De unde se face transferul?* El se poate face fie apelând la experiența trecută, fie la cea prezentă din țară sau din alte țări. Uneori o primărie învață mult de la ce fac alte primării din țară sau chiar de la ce a făcut chiar ea în trecut (la noi, de pildă, în perioada interbelică).
5. *În ce grad se face transferul?* Cel puțin 5 modalități pot fi identificate (Rose, 1991: p. 22):

Copiere: adoptarea, mai mult sau mai puțin intactă, a programelor deja aplicate în alte locuri.

Emulație: adoptare, cu ajustări acolo unde este cazul, a unui program deja aplicat în altă parte.

Hibridizare: combinare a elementelor din programe care sunt aplicate în mai multe locuri.

Sinteză: combinarea unor elemente familiare din programe aplicate în mai multe locuri.

Inspirație: programele aplicate în alte părți sunt stimulente intelectuale pentru dezvoltarea unui program nou, însă fără analog în altă parte.

6. *Ce constrângeri trebuie să îndeplinească transferul?* Nu se poate aplica o politică gândită pentru un context politic într-altul foarte

diferit; de aceea e necesar să se analizeze atent conținutul politicii, cât și reacția publicului, precum și a politicienilor la aceasta. (Avem desigur multe exemple în acest sens: bunăoară, introducerea unei noi legislații privind relațiile homosexuale sau unele politici de stabilizare macroeconomică.)

7. *Cum poate să eșueze transferul?* Cea mai comună cauză e desigur cea a unui transfer neadecvat situației concrete; dar transferul poate eșua și dacă nu este făcut complet sau dacă nu este uniform (când, de pildă, se iau eclectic elemente din politici diferite, practicate în țări diferite).

Transferul nu se face automat, ci în pași (Rose, 1991). Primul este acela de a **examina programele altor agenții publice** care s-au confruntat cu aceeași problemă. În primul rând, trebuie aflate informații privind programele acestora. Scopul nu este acela de a deveni expert în ceea ce au făcut alții (de pildă, în experiența altor țări), ci de a face rost de idei noi, relevante pentru abordarea problemei. În al doilea rând, ceea ce se dorește nu e o replică identică a ceea ce s-a făcut în altă parte, ci un program care să funcționeze în țara sau în județul sau în orașul, ori comuna respectivă. De aceea, ceea ce se transferă este cunoașterea: generală și, în același timp, aplicabilă. Aceasta ia forma unui *model* al programului care este elaborat în oarecare detaliu. De pildă, atunci când (la mijlocul anilor '90) s-a luat în discuție problema mobilității studenților români în universități din Uniunea Europeană, programul care a fost supus examinării a fost cel numit ERASMUS. Poate fi introdus la noi în țară, și anume în ce fel? Este fezabilă încercarea de a-l introduce? Care sunt cerințele privind conținutul educației universitare în România care trebuie modificate pentru a avea acces la mobilitățile prevăzute prin acest program? Sunt disponibile resurse financiare în acest sens? – iată câteva aspecte care au constituit elemente ale modelului politicii de aderare a României la program și care a fost elaborat în acea perioadă.

Al doilea pas este acela de a **crea un program nou**. Există, așa cum am văzut, mai multe modalități de a face acest lucru: copiere; emulație; hibridizare; sinteză; și, în sfârșit, inspirație.

Ultimul pas prin care se învață din experiența altora este acela al **evaluării prospective**. Aceasta presupune comparații între politicile aplicate în momente diferite de timp, în locuri diferite. Un exemplu comun este acela al politicilor promovate în Uniunea Europeană: temeiul principal al comparației politicilor aplicate la noi în țară cu cele din U.E. este faptul că sperăm că la un moment dat situația din România va fi comparabilă cu situația de astăzi din acele țări.

RAȚIONALITATE ȘI DECIZIE

Teoriile care au ca obiect modul în care se iau deciziile sunt importante pentru că ne permit să înțelegem relațiile complexe în care se produc și se aplică politicile publice. Pe baza lor vom putea să abordăm cazuri concrete și să examinăm comportamentul actorilor politici, precum și multiple probleme și situații în care este nevoie să se ia decizii.

Etapă de decizie din cadrul procesului de formare și aplicare a unei politici publice a primit o atenție deosebită îndeosebi în anii '50 și '60, când analizele se centrau pe modelele de luare a deciziilor în cadrul organizațiilor și, îndeosebi, al instituțiilor administrației publice. Atunci au fost elaborate principalele modele ale deciziei privind politicile publice: cel **rațional** și cel **incremental**. Ideea implicită în cele mai multe evaluări comparative ale celor două modele a fost aceea că:

- modelul rațional are mai curând un *caracter normativ*; altfel spus, el vizează felul în care *ar trebui* să fie luate deciziile pentru ca acestea să fie acceptate ca „raționale”;
- modelul incremental are mai curând un *caracter descriptiv*: el spune mai bine decât cel rațional cum se fac *realmente* deciziile.

În anii '70 și în deceniile următoare cercetările au urmărit să dezvolte modele alternative de luare a deciziilor și chiar să propună modele integratoare.

a) Conceptul de decizie rațională

Decizia de a urma o anumită politică publică se caracterizează prin aceea că: 1) ea este o etapă într-un proces mai complex, acela de elaborare și de aplicare a unei politici publice; 2) ea constă în alegerea dintre un număr de alternative, identificate anterior, în procesul de formare a politicilor, a uneia care e considerată potrivită ca răspuns la o anumită problemă publică; 3) alegerea implică mecanisme complexe: ea nu este numai o decizie tehnică, ci una *inerent politică* (Brewer, DeLeon, 1983: 179).

Vom începe cu decizia individuală; apoi vom extinde analiza la alegerile colective.

Modelul actorului individual rațional. Acest model presupune că persoana individuală:

- 1) și-a stabilit *scopurile*, obiectivele pe care vrea să le atingă;
- 2) are la îndemână diferite *mijloace* pentru a atinge acele scopuri.

În acest model, distincția dintre mijloace și scopuri este esențială pentru înțelegerea comportamentului de decizie al persoanei individuale. Scopurile se presupune că sunt date, sunt alese de persoană înainte ca ea să se angajeze în procesul de decizie. Sarcina care se află în fața ei este de altă natură: ea trebuie ca, dintre toate mijloacele pe care le are la dispoziție pentru a-și îndeplini scopurile propuse, să le aleagă pe acelea care sunt cele mai eficiente: cele care permit cel mai bine atingerea scopurilor. Dacă o persoană alege acele mijloace, atunci ea se comportă rațional.

Raționalitatea instrumentală: comportamentul rațional constă în alegerea mijloacelor celor mai potrivite pentru atingerea scopurilor propuse.

Potrivit acestui model de alegere, întotdeauna când este pusă în fața unei situații de decizie, persoana individuală (actorul rațional):

- are date anumite obiective, scopuri;
- are la dispoziție un număr de opțiuni (alternative);
- are la dispoziție un set de criterii cu ajutorul cărora să evalueze alternativele date;
- poate să ordoneze aceste alternative în funcție de criteriile avute;
- poate să aleagă între alternative pe cea mai bună, adică pe cea care permite cel mai bine atingerea obiectivelor, scopurilor date;

- în orice situații similare, ea poate să facă decizii similare.

De pildă, presupunem că o persoană are de ales între două alternative, **a** și **b**. Ea știe că prima alternativă produce rezultatul r_1 , iar a doua produce rezultatul r_2 ; și mai știe că valoarea primului rezultat e mai mare decât valoarea celui de-al doilea. Atunci nu va fi nici o dificultate ca ea să aleagă alternativa **a**:

a —————→ r_1

b —————→ r_2

$$r_1 > r_2$$

Așadar: **a** > **b** (alternativa **a** este preferată alternativei **b**).

Să observăm că în acest exemplu întâlnim două elemente esențiale ale procesului de alegere. Mai întâi, avem premise *factuale* sau descriptive: că rezultatul r_1 este produs de alternativa **a** și că rezultatul r_2 este produs de alternativa **b**. Aceste premise sunt factuale în sensul că, în principiu, putem ca, pe baza analizei a ceea ce realmente s-ar petrece dacă am adopta alternativa **a** (sau alternativa **b**), să determinăm dacă ele sunt adevărate sau false; dacă, deci, realmente rezultatul r_1 este produs de alternativa **a**, iar rezultatul r_2 este produs de alternativa **b**. În al doilea rând avem însă o premisă precum: $r_1 > r_2$. Ea nu este factuală, ci de *valoare*: fiindcă acceptarea ei nu depinde de ceea ce se întâmplă realmente sau nu, ci de altceva – anume de criteriile pe care noi le acceptăm pentru a stabili că un anumit rezultat este **mai bun** decât un altul.

Nu de puține ori jurnaliștii sunt tentați să adopte acest model al alegerii raționale: ei presupun că oamenii politici, persoanele care ocupă funcții de conducere importante în structurile statului au capacitatea de a se comporta ca actori raționali atunci când aleg o anumită politică publică. Pentru mulți votanți, este mai confortabil să presupună că primul ministru sau miniștrii au la dispoziție întreaga informație relevantă pentru a decide; că au detectat opțiuni între care să aleagă, iar între acestea se găsește și cea care e cea mai bună pentru comunitate (Axford et al., 1997: 421).

Acest model al comportamentului rațional este exemplificat, după unii autori, în două mari domenii ale activității umane: în *economie* și în *administratie*. Omul rațional, așa cum este el descris de economiști, este cel:

a) interesat în promovarea propriilor interese; b) capabil să obțină întreaga informație necesară (informație perfectă); c) nu are limitări în procesarea acestei informații; d) poate compara alternativele (și dispune de toate alternativele relevante); e) alege cea mai bună alternativă (este **maximizator**). Acest **om economic** poate fi comparat cu **omul birocratic**: cel care lucrează în administrația publică. În birocrațiile moderne, autoritatea este ierarhică: deciziile se iau într-un lanț precis construit, de supraordonare și de subordonare. Autoritatea este impersonală, iar întreaga activitate se bazează pe aplicarea unor proceduri și reguli precise. Un birocraț decide aplicând metodic, rațional aceste reguli în cazuri particulare. Teoria clasică a birocrației (unul dintre principalii ei promotori a fost sociologul german Max Weber) se bazează pe o distincție esențială: politicienii sunt cei care stabilesc scopurile guvernării; birocrații le aplică – altfel zis, ei caută să găsească cele mai potrivite mijloace pentru a le realiza. Activitatea lor corespunde deci definiției raționalității instrumentale.

Un exemplu de alegere complexă. Să presupunem că în orașul X există un combinat siderurgic, care nu a fost privatizat și care produce mari pierderi. În fața decidenților locali, precum și a responsabililor din Ministerul Industriei, se pune problema alegerii între trei alternative:

- (a) să păstreze status quo-ul, adică să se continue subvenționarea din bugetul statului a pierderilor. În acest fel, cei 12000 de salariați ai combinatului vor avea un venit mediu lunar de 1 milion de lei.
- (b) să închidă o parte a combinatului, asigurând astfel un salariu mediu de 1,5 milioane de lei pentru 7000 de salariați.
- (c) să ofere programe de reconversie profesională pentru persoanele din combinat, astfel încât în medie un număr de 10000 de persoane vor putea să își asigure un venit de 1 milion de lei pe lună (fie în combinat, fie găsimu-și noi slujbe în afara acestuia).

Dacă măsurăm eficiența acestor trei alternative prin veniturile asigurate, observăm că prima produce ca rezultat (r_1) un venit lunar de 12 miliarde de lei; rezultatul celei de-a doua (r_2) este un venit lunar de 10,5 miliarde de lei; iar rezultatul celei de-a treia (r_3) este un venit lunar de 10 miliarde de lei. Ca urmare, politica de a păstra status quo-ul este cea care va trebui aleasă.

Problema care se ridică însă acum este că cele trei politici au: 1) consecințe diferite în timp; 2) consecințe diferite asupra felului în care persoanele

din orașul **X** vor vota partidul care este responsabil de adoptarea unei anumite politici. Într-adevăr, cea de-a doua și, mai cu seamă, a treia alternativă vor putea ca în timp să conducă la rezultate mai bune decât prima, care în faza inițială a aplicării are cele mai bune rezultate. Dar tot ele antrenează costuri electorale! Iată un exemplu de evoluție posibilă:

a	r_1 : venit lunar de 12 miliarde lei în 2001	r_1 : venit lunar de 12 miliarde lei în 2005	r_1 : 4 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004
b	r_2 : venit lunar de 10,5 miliarde lei în 2001	r_2 : venit lunar de 13 miliarde lei în 2005	r_2 : 2 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004
c	r_3 : venit lunar de 10 miliarde lei în 2001	r_3 : venit lunar de 15 miliarde lei în 2005	r_3 : 3 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004

Cum se observă, ordinea celor trei alternative se modifică, după cum luăm în considerație diferitele criterii pe care le avem. Astfel, după criteriul veniturilor din anul de aplicare a politicii (2001), ordinea celor trei alternative este:

$$a > b > c.$$

După criteriul veniturilor din anul 2005, ordinea lor devine:

$$c > b > a.$$

Dar dacă avem în vedere efectele electorale ale acestei decizii, atunci preferința este:

$$a > c > b.$$

Aici apare o problemă esențială, căreia o teorie a deciziei trebuie să îi dea răspuns: ce mecanisme pot fi aplicate pentru a face o unică alegere între cele trei alternative? Cum putem agrega cele trei criterii menționate într-unul singur, astfel încât să se poată opta pentru o anumită politică? Această problemă va fi abordată pe larg mai jos. Până atunci, să menționăm deja una din dificultățile care apar. Să presupunem că hotărâm ca, dintre două alternative, alternativa aleasă să fie cea care e preferată sub mai multe criterii (în cazul nostru, sub cel puțin două). Atunci avem:

- 1) **a** este preferată lui **b**, întrucât sub primul și sub cel de-al treilea criteriu ea este considerată mai bună;

- 2) **a** este preferată lui **c**, întrucât sub primul și sub cel de-al treilea criteriu ea este considerată mai bună;
- 3) **c** este preferată lui **b**, întrucât sub al doilea și al treilea criteriu ea este considerată mai bună.

Ca urmare, ordinea celor trei alternative este: **a** este preferată lui **c**, care la rândul ei este preferată lui **b**. Această ordonare respectă ceea ce se numește proprietatea de tranzitivitate a relației de preferință. O relație **R** este tranzitivă atunci când: dacă **a** este în relația **R** cu **c**, iar **c** este în relația **R** cu **b**, atunci și **a** va fi în relația **R** cu **b**. Căci, cum se vede imediat, avem și: **a** este preferată lui **b**. E important să observăm însă că, atunci când agregăm, prin utilizarea mecanismului descris mai devreme, preferințele între alternative, potrivit unor criterii independente, e posibil să întâlnim situații în care proprietatea de tranzitivitate este încălcată. Dar atunci nu va mai fi posibil să alegem în mod consistent o anumită politică: fiindcă relația de preferință între politici devine circulară. Că lucrurile stau așa se poate vedea dacă modificăm exemplul dat mai devreme în felul următor:

a	r_a : venit lunar de 12 miliarde lei în 2001	r_d : venit lunar de 12 miliarde lei în 2005	r_c : 2 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004
b	r_b : venit lunar de 10,5 miliarde lei în 2001	r_g : venit lunar de 11,5 miliarde lei în 2005	r_x : 4 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004
c	r_c : venit lunar de 10 miliarde lei în 2001	r_h : venit lunar de 15 miliarde lei în 2005	r_o : 3 locuri în Camera Deputaților în județ la alegerile din 2004

(Exemplul este prelucrat după Dunn, 1986: 272-274)

Exercițiu:

- arătați care este ordinea în care se pot aranja cele trei alternative, în funcție de fiecare din cele trei criterii;
- aplicați criteriul de agregare a celor trei criterii menționat mai devreme: determinați, pentru fiecare pereche de alternative, care este cea preferată;
- arătați că este încălcată proprietatea de tranzitivitate a relației globale de preferință.

Analiza cost-beneficiu. Exemplul de alegere complexă dat mai sus ridică o problemă importantă: cum pot membrii unui grup interesat să compare între ele două politici atunci când cel puțin două criterii sunt considerate (de pildă, creșterile de venituri și numărul de locuri obținute în parlament de partidul politic pe care îl susțin). Ea are două laturi:

1. Se poate găsi o măsură comună a celor două criterii?
2. Cum se pot compara între ele preferințele individuale?

Fiecare persoană individuală, înțeleasă ca un actor rațional, are o relație de preferință pe mulțimea alternativelor disponibile: ea preferă una alteia sau este indiferentă în raport cu ele. Cum putem să determinăm însă de aici care va fi preferința socială între două alternative? Putem, desigur, să atașăm o măsură pentru preferințele individuale, o „utilitate” individuală a fiecărei alternative. Și, așa cum am văzut, putem spune că o persoană preferă alternativa **a** alternativei **b** dacă utilitatea lui **a** este mai mare decât utilitatea lui **b**.

Dar cum putem compara între ele utilitățile pe care le atașează unei alternative persoane diferite? Putem fi siguri că ce înseamnă o utilitate de 100 de unități pentru o persoană înseamnă același lucru pentru o alta? Ce poate să însemne că o persoană *A* este mai satisfăcută de o politică decât o altă persoană *B* sau că *A* este mai fericită decât *B*? Comparările interpersonale de utilitate sunt greu de admis (dacă în general au sens) (Sen, 1987: p. 31). Există însă și în acest caz o modalitate de a gândi felul în care se poate alege între **a** și **b**, anume o regulă de „unanimitate”:

Criteriul Pareto: *dacă o alternativă a nu este preferată de nici un membru al grupului alternativei b și cel puțin un membru al grupului preferă pe b lui a, atunci alegerea grupului va fi b.*

Desigur, acest criteriu este foarte slab și nu se poate aplica decât într-un număr mic de situații (așa cum am văzut, în majoritatea situațiilor în care e implicat publicul există grupuri cu interese și opțiuni diferite). De aceea, economiștii au căutat un criteriu care să permită unui grup să favorizeze o politică, în ciuda faptului că unii membri ai grupului pierd prin aplicarea acesteia. Prin argumentele lui Kaldor și Hicks au ajuns la un criteriu potențial paretian, după care o politică poate fi adoptată în ciuda opoziției celor care pierd, *dacă cei care câștigă pot ipotetic compensa pierderile acestora, creând o situație în care nimeni nu are de pierdut, iar unii au de câștigat*. În practică, acesta a evoluat într-un criteriu fundamental al analizei cost-beneficiu: când valoarea monetară netă a raportului dintre câștiguri și pierderi

ale părților implicate se însumează, o sumă pozitivă justifică adoptarea politicii. O astfel de sumă presupune capacitatea unității monetare de a fi referențial pentru comparația interpersonală, ca o entitate înțeleasă a avea valoare egală pentru orice persoană implicată.

În practică este însă necesar să agregăm satisfacția pe care o au persoane diferite sau membrii unor grupuri diferite prin aplicarea unei politici. Există cel puțin trei metode în acest sens (MacRae, Whittington, 1997: p. 91):

- *Metoda criteriilor măsurabile obiectiv*: de pildă, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltate (PNUD) utilizează indicatori sociali precum speranța medie de viață, produsul intern brut, nivelul mediu de educație etc. pentru a da o măsură a bunăstării persoanelor dintr-o anumită țară.
- *Metoda gradelor de mulțumire sau satisfacție*: în multe sondaje de opinie, oamenii sunt întrebați dacă sunt mulțumiți de viața lor sau de activitatea politicianilor sau de relațiile în familie etc. Ei răspund pe o scală de tipul: „foarte mulțumit“, „mulțumit“, „nu prea mulțumit“, foarte nemulțumit“. Aceste scale sunt folosite pentru a agrega răspunsurile; implicit, se consideră că putem compara răspunsurile date de persoanele intervievate: putem să numărăm câte sunt foarte mulțumite și câte sunt foarte nemulțumite.
- *Metoda economiei bunăstării* (welfare economics): potrivit acestei metode, putem să definim câștigul în bunăstarea individuală prin suma de bani pe care acea persoană ar fi **dispusă să o plătească** pentru a obține acea schimbare; iar pierderea pe care o suferă persoana ar fi măsurabilă prin suma de bani pe care ea ar solicita-o drept compensație pentru acea schimbare.

Această metodă are avantajul de a combina criteriile diferite într-un singur indicator: cel monetar, al disponibilității de a plăti. Acest indicator este observabil public și este măsurabil: e ușor să observăm, de exemplu, că o persoană e dispusă să plătească mai mult decât alta pentru a cumpăra o bicicletă sau un apartament de bloc. Ca urmare, metoda nu întâmpină problema comparărilor interpersonale. Ea permite așadar evaluarea opțiunilor pentru anumite politici în funcție de costurile și beneficiile pentru persoanele afectate.

Analiza cost-beneficiu este o metodă de a pune în balanță și de a evalua opțiunile de politici în funcție de costurile și de beneficiile lor.

Ca metodă generală, analiza cost-beneficiu cuprinde patru pași (F. Fischer, 1995: p. 36):

- Este mai întâi necesară stabilirea celor care plătesc și a celor care beneficiază de aplicarea unei politici. Poate fi vorba de grupuri sociale, zone, orașe, județe sau de întreaga societate. În cele mai multe cazuri chestiunea este determinată de tipul de politică avută în vedere. De pildă, în cazul politicilor de recalificare pentru șomeri beneficiarii sunt ușor de determinat. Beneficiară a unei politici de mediu pentru diminuarea încălzirii planetare este populația unei națiuni întregi, dacă nu chiar a mai multor națiuni. De aceea, uneori se utilizează următoarea metodă: în loc să se examineze beneficiile sau costurile unei politici în relație cu un segment specific de indivizi, grupuri sau jurisdicții guvernamentale (precum zonele defavorizate), analiza costurilor și beneficiilor se face la nivelul ansamblului societății pentru un întreg set de criterii sau preferințe.
- După identificarea grupurilor-țintă, trebuie atribuită valoarea monetară pentru resurse și pentru rezultatele politicii. În majoritatea studiilor, costurile se definesc în termenii bugetari tranșați de guvernare. Cele două categorii majore de cheltuieli bugetare sunt reflectate în costuri *materiale* (echipament, clădiri etc.) și *administrative* (salarii etc.). Pe de altă parte, și beneficiile sunt măsurate în termeni monetari. O serie de beneficii tipice includ creșterea taxelor fiscale, productivitatea mărită și crearea de locuri de muncă adiționale. Dincolo de aceste beneficii directe, apar și beneficii care nu pot fi măsurate direct. Două exemple clasice sunt frumusețea unor peisaje naturale și viața omenească. Pentru aceste beneficii trebuie determinat *un preț-umbră*, care este o procedură de a face judecăți subiective asupra valorii monetare a beneficiilor și costurilor, când prețul de piață nu este de încredere sau nu este disponibil.
- Cele mai multe analize cost-beneficiu trebuie să estimeze costurile și beneficiile peste timp. Echipamentele sau clădirile se pot uza, își pot pierde din valoare, în timp ce alți itemi pot deveni mai rentabili.
- Ultima etapă constă în calcularea raportului dintre cost și beneficiu. Aceasta este o singură valoare numerică ce reflectă relația dintre costuri și beneficii. Dacă raportul este mai mic decât 1,00 înseamnă că beneficiile sunt depășite de costuri și invers, pentru o valoare mai mare de 1,00. În raportul final, aceste raporturi dintre costuri și beneficii pentru diferiți itemi sunt prezentate într-un tabel și detaliate descriptiv.

- Tratament cu prevenire: astfel se combină efectele TAR cu o reducere substanțială a infectării, cu testare voluntară și tratament gratuit.

Criterii:

- Câștigul în ani de viață trăiți (de viață normală, dar și de viață dureroasă după apariția bolii) – fie al persoanelor infectate datorită tratamentului; fie al persoanelor actualmente neinfectate datorită prevenirii infectării.
- Costurile în bani ale societății pentru tratament și pentru testare.
- Respectarea drepturilor la libertate și la privatitate ale persoanelor infectate.
- Respectarea de către persoanele infectate a obligației de a pune cât mai puțin în pericol de infectare alte persoane.

Persoane sau grupuri de persoane afectate:

- Persoanele infectate și susținătorii lor (care pun accent pe tratamentul persoanelor infectate și pe protejarea lor).
- Persoane neinfectate și susținătorii lor (care susțin politici prin care persoanele cu risc înalt de infectare sunt „induse” să fie testate).

Perioade de timp:

- Efectele politicilor aplicate în fiecare perioadă de timp (ani sau un număr de ani).

Prima alternativă oferă persoanelor infectate tratament gratuit (suportat deci de stat) și exprimă un tip de politici în general considerate „liberale”. Ea încurajează persoanele să facă testări voluntare; reduce costul stigmatizării celor care sunt deja infectați sau au un risc mare de infectare – de pildă, homosexualii) prin măsuri de nediscriminare. Dar ea nu propune un efort guvernamental ridicat pentru a crește numărul celor care se testează și care, dacă sunt găsiți pozitivi, vor fi tratați. Cea de-a doua alternativă urmărește exact creșterea acestui număr de persoane; dar nu presupune oferirea de subsidii pentru tratamentul celor găsiți pozitivi, după cum nu presupune o asigurare fermă că pentru persoanele găsite pozitive se asigură confidențialitatea (politicile de acest fel sunt adesea numite „conservatoare”). Cea de-a treia alternativă încearcă să combine efectele primelor două. Ea se bazează pe ideea că e în interesul tuturor să se acorde tratament gratuit și să crească numărul persoanelor care se testează, fără a fi discriminate.

Să observăm că cele patru criterii se pot grupa în două mari categorii: primele două vizează consecințele adoptării unei politici (măsurabile în

număr de ani de viață în plus pentru membrii societății, dar și direct în bani – costurile aplicării unei politici); celelalte vizează drepturile și obligațiile membrilor societății. (Pentru importanța acestei distincții, a se vedea Miroiu, M., Blebea-Nicolae, G., 2001.)

Membrii celor două mari grupuri diferă între ei nu numai prin preocuparea pentru costurile sociale ale unei politici. Să notăm faptul deosebit de semnificativ că ei susțin **valori** diferite: fie *drepturile* persoanelor infectate – de a putea duce o viață normală, neblamată; fie *obligațiile* acestor persoane – de a nu pune în pericol de infectare alte persoane.

După MacRae și Whittington, dată fiind complexitatea și varietatea situațiilor reale, e dificil să se lucreze cu o matrice atât de complexă; de aceea, uneori ea este simplificată prin comasarea unora din cele patru dimensiuni. Cum se realizează în fiecare împrejurare acest lucru? E nevoie, după cei doi autori, de efort de analiză atentă a situației, dar și de abilități și de îndemnare, care se pot câpăta numai prin experiență.

b) Critici ale modelului deciziei raționale

Modelul deciziei raționale și comprehensive, deși susține intuițiile noastre că o decizie corectă *ar trebui* să arate într-un anume fel, pare totuși îndepărtat de ceea ce se petrece efectiv; de felul în care efectiv se comportă decidenții, fie ei individuali sau colectivi. Acest model al omului rațional care se conduce numai după criteriul eficienței are însă un concurent redutabil în imaginea asupra omului care se ivește din opera lui S. Freud: un om nicidecum rațional, care este mai degrabă mânat de pasiuni, instinct, anxietăți, inconștient.

Unii autori, între care H. A. Simon, laureat al premiului Nobel pentru economie datorită contribuțiilor sale la studiul deciziei umane, consideră că fiecare din cele două imagini asupra comportamentului uman spune ceva semnificativ despre noi. După Simon, trebuie balansate atât intelectul cât și afectul; căci „omul în organizații este, dacă nu în întregime rațional, cel puțin într-o bună parte astfel“. Într-adevăr, spune el (Simon):

Comportamentul unui individ singur, izolat este imposibil să atingă vreun grad înalt de raționalitate. Numărul alternativelor pe care el trebuie să le exploreze este atât de mare, informația de care ar avea nevoie e atât de vastă, încât e greu de conceput chiar și o aproximare a raționalității obiective. Alegerea

individuală are loc într-un mediu în care sunt multe lucruri „date” – sunt premise acceptate de subiect ca bază ale alegerii lui; iar comportamentul său este adaptativ numai în limitele trasate de aceste lucruri „date”. (Simon, 1945: p. 79)

Vom discuta în acest paragraf două critici ale modelului deciziei raționale: 1) faptul că el nu dă seamă de dificultăți ale alegerii colective cristalizate în, de pildă, așa-numitele teoreme de imposibilitate; 2) faptul că el admite o singură formă a raționalității umane.

Teorema de imposibilitate a lui Arrow. Această teoremă, demonstrată de K. Arrow, laureat al premiului Nobel, arată că este imposibil ca într-o societate democratică decidenții să respecte condițiile teoriei rațional-comprehensive a deciziei. Arrow a arătat că alegerile pe care le fac membrii unei societăți democratice – și care presupunem că sunt raționale, în sensul definit mai sus – nu pot fi agregate astfel încât să construim o decizie colectivă care să fie cea mai bună pentru toți.

Pentru a vedea cum stau lucrurile, să luăm un exemplu. Presupunem că trei persoane, *A*, *B*, *C*, fac parte dintr-o comisie care trebuie să decidă asupra unei politici de combatere a corupției. Cel puțin trei căi sunt disponibile: să întărească activitatea poliției (*a*); să înăsprească pedepsele pentru cei care sunt corupți (*b*); să crească salariile funcționarilor publici (*c*).

Persoanele *A*, *B*, *C* au însă puncte de vedere diferite cu privire la cea mai bună politică de aplicat. Astfel, persoana *A* consideră că cea mai bună cale este cea a întăririi activității poliției; urmează înăsprirea pedepselor pentru cei corupți, iar pe ultimul loc ar fi creșterea salariilor funcționarilor publici. Pentru *B*, cele trei politici sunt ierarhizate altfel: pe primul loc este politica *b*, urmată de *c* și apoi de *a*; pentru persoana *C*, dimpotrivă, cea mai bună cale de a combate corupția este *c* (creșterea salariilor funcționarilor publici); urmează *a* (întărirea activității poliției), iar pe ultimul loc se află politica *b*: înăsprirea pedepselor pentru cei corupți. Așadar, cele trei preferințe sunt:

$$A: a > b > c$$

$$B: b > c > a$$

$$C: c > a > b$$

Să observăm mai întâi că preferințele individuale ale membrilor grupului sunt toate tranzitive. Acum, să încercăm să agregăm cele trei

preferințe, pentru a obține o preferință socială (a grupului). Vom lua următoarea procedură de agregare a preferințelor: comparăm alternativele două câte două; dacă una e preferată celeilalte de cel puțin doi membri ai comisiei, atunci ea va fi alternativa aleasă de comisie. (În fond, presupunem că în comisie se alege potrivit regulii majorității.) Obținem:

$a > b$ (fiindcă atât A cât și C preferă pe a lui b)

$b > c$ (fiindcă atât A cât și B preferă pe b lui c)

$c > a$ (fiindcă atât B cât și C preferă pe a lui b)

Ca urmare, preferința grupului va fi următoarea:

$$a > b > c > a$$

Așadar, relația $>$ de preferință socială nu este tranzitivă, fiindcă deși $a > b$ și $b > c$, nu avem, cum ne-am aștepta potrivit proprietății tranzitivității, $a > c$, ci dimpotrivă $c > a$; mai mult, relația de preferință socială este ciclică. (Să ne aducem aminte de un exemplu anterior, privitor la un oraș în care există un combinat siderurgic, care nu a fost privatizat și care produce mari pierderi; aplicând aceeași procedură de agregare a preferințelor, ajungeam de asemenea la încălcarea tranzitivității preferinței!)

Consecințele sunt evidente dacă ne gândim că situația în care se află membrii grupului este una de votare. Dacă încercăm să aplicăm regula majorității, observăm că, orice alternativă am vrea să alegem, există o majoritate de membri ai grupului care preferă o altă alternativă decât aceasta. Dacă vrem să alegem, de pildă, alternativa a , atunci majoritatea compusă din B și C preferă o altă alternativă – anume c – lui a ; și analog în celelalte cazuri. Obținem astfel ceea ce se cheamă *paradoxul votantului*: prin agregarea unor preferințe tranzitive parvenim la o relație intranzitivă de preferință socială. Ceea ce este grav cu această relație de preferință socială e faptul că ea nu ne permite să facem nici o alegere; în acest sens ea exprimă inconsistența, ori iraționalitatea alegerii sociale.

Exemplul nostru sugerează că este posibil ca indivizii să aleagă rațional, dar majoritatea să nu poată să ajungă la o alegere colectivă rațională. Ceea ce dovedește teorema lui Arrow este că este imposibil să se aplice proceduri democratice (precum regula majorității) pentru a obține decizii colective care respectă proprietatea tranzitivității.

Teorema lui Arrow se bazează pe câteva supoziții: mai întâi, el admite că grupul care decide are cel puțin doi membri, care trebuie să aleagă între

cel puțin trei alternative. În al doilea rând, Arrow formulează patru condiții pe care el le consideră rezonabile în orice procedură democratică de decizie:

1. *Domeniul nelimitat*: membrii grupului pot să aibă orice fel de preferințe între alternative; nu există nici un fel de restricții asupra preferințelor pe care și le formează persoanele individuale.
2. *Criteriul Pareto*: alegerile colective trebuie să reflecte alegerile individuale; dacă cel puțin un membru al grupului este împotriva alegerii unei alternative, atunci aceasta nu poate reprezenta alegerea colectivă.
3. *Independența alternativelor irelevante*: alegerea colectivă între două alternative depinde de preferințele individuale între acestea.
4. *Condiția de nedictatură*. Nu există nici un membru al grupului care să determine rezultatul alegerii colective, impunându-și preferințele sale asupra celorlalți.

Condiția domeniului nelimitat are o interpretare politică evidentă: nu avem dreptul să punem vreo limită asupra felului în care o persoană își alege propria relație de preferință. Astfel, ea apare ca o cerință liberală de admitere a oricărui plan de viață pe care o persoană individuală dorește să îl adopte. Criteriul lui Pareto, la rândul lui, exprimă o cerință politică democratică: aceea ca alegerile colective să dea seamă de ceea ce doresc cetățenii. Independența alternativelor irelevante este în fond un mod de a formula opțiunea pentru democrație: orice alegere socială trebuie să se întemeieze pe preferințele individuale. Condiția de nedictatură este directă în același sens: dacă vrem să trăim într-o democrație, atunci nu putem accepta ca un anumit membru sau anumiți membri ai societății să își impună preferințele asupra acesteia.

Teorema de imposibilitate a lui Arrow. Nu există nici un mod de agregare a preferințelor individuale care să satisfacă simultan:

- condiția domeniului nelimitat;
- criteriul Pareto;
- criteriul de independență a alternativelor irelevante;
- condiția de nedictatură.

Semnificația teoremei este remarcabilă. Căci, pe de o parte, cele patru condiții par acceptabile și exprimă valori dezirabile; dar, pe de altă parte, teorema susține că ele nu pot fi implementate împreună. Mai tare zis, potrivit acestei teoreme democrația însăși nu este implementabilă, în măsura în care noi considerăm că practica politică efectivă vizează acest obiectiv.

Dacă deci dorim să evităm această concluzie, atunci trebuie să respingem cel puțin una dintre cele patru condiții. De pildă, am putea renunța la condiția de non-dictatură; am putea, de exemplu, să delegăm decizia câtorva persoane (experți?). Dar va fi acceptabilă o astfel de procedură? Sau am putea să introducem alte alternative (de exemplu, obligativitatea studierii de către funcționarii publici a eticii profesionale); dar această procedură va încălca a treia condiție etc.

c) Modele alternative ale deciziei

Modelul deciziei bazat pe conceptul de raționalitate instrumentală surprinde totuși unele caracteristici ale alegerilor pe care cei mai mulți dintre noi le considerăm îndreptățite. Ca model al felului în care **ar trebui** să fie luate deciziile pentru ca acestea să fie acceptate ca „raționale”, el este greu de respins. Problema este însă alta: el nu surprinde felul în care, în cele mai multe situații, sunt luate decizii importante, atât de către fiecare dintre noi, cât și de către decidenții politici. Cu alte cuvinte, deși are un caracter normativ, acest model nu reușește să descrie și felul în care **realmente** sunt făcute deciziile.

Raționalitatea limitată. De aceea, unii autori au încercat să modifice conceptul de raționalitate care să facă modelul deciziei raționale mai apropiat de evidența empirică, pe care o întâlnim în „lumea reală” (Gunn, Hogwood, 1984) a elaborării politicilor publice.

Autorul care a formulat cea mai bine elaborată abordare pe această linie este H. A. Simon (Simon: 1945; 1955; 1956; 1976; 1982). După Simon, cei care decid asupra politicilor publice nu sunt în același timp raționali și comprehensivi: chiar dacă alegerile sunt raționale, aceasta nu înseamnă că ele satisfac cerințele aspre impuse de modelul comprehensiv. Într-adevăr, argumentează el, cei care se află în situația de a decide sunt limitați în activitatea lor de circumstanțele în care se face decizia.

În primul rând, există limite ale capacității omului de a strânge și de a procesa informația:

- cunoașterea noastră este întotdeauna fragmentară și incompletă;
- consecințele acțiunilor nu pot fi toate cunoscute; decidentul apelează la capacitatea de a realiza evaluări simplificatoare;

publice este fragmentat și *disjuns* (= împărțit între diferiți actori sociali).

După Lindblom, decidenții produc politicile printr-un proces de „comparații succesive limitate” cu decizii anterioare – anume cele care sunt cele mai familiare. În timp ce potrivit modelului rațional se pornește iarăși și iarăși de la chestiunile fundamentale, iar trecutul este important numai în măsura în care experiența trecută e încorporată în teorie, potrivit modelului incremental decidenții pleacă mereu de la situația existentă, pas cu pas și în grade mici; ei nu elaborează mari teorii, ci încearcă să se *descurce* în situația dată (Lindblom, 1959: p. 81).

Există două motive principale pentru care deciziile nu se depărtează foarte mult de cele deja practicate (de status quo):

- a) deoarece negocierea implică distribuirea unor resurse limitate între participanți diferiți, e mai ușor să se continue o schemă dată de distribuire decât să se impună valori noi, cu propuneri radical noi. Ca urmare, fie se continuă status quo-ul, fie cel mult i se aduc schimbări minore. Că lucrurile stau așa se observă poate cel mai bine atunci când se ia în considerare cel mai important instrument de distribuire a resurselor pe care îl au la îndemână decidenții politici: bugetul de stat. În România, de pildă, dacă vom compara bugetele elaborate de diferitele guverne în cursul deceniului trecut, vom observa mici diferențe, chiar dacă ideologiile oficiale ale guvernelor din acea perioadă au fost foarte diferite (mai mult, ca structură bugetele nu diferă mult nici de cele din perioada de dinainte de 1989).
- b) procedurile de formare și aplicare a politicilor se bazează mult pe activitatea birocrăției. Dar aceasta tinde să promoveze practicile existente. Metodele prin care birocrății identifică problemele, alternativele, criteriile pe baza cărora se fac alegerile sunt date deja, astfel încât inovarea este inhibată și se perpetuează aranjamentele existente.

E interesant să comparăm cele două modele ale deciziei (cf. Lindblom, 1968):

Modelul rațional și comprehensiv al deciziei	Modelul incremental al deciziei
Clarificarea valorilor este distinctă de analiza empirică a politicilor alternative (uneori o precede)	Nu se poate separa între procesele de selectare a valorilor, scopurilor și analiza empirică a acțiunii de care e nevoie
În formularea politicilor: 1) se izolează mai întâi scopurile; 2) sunt apoi căutate mijloacele	Scopurile și mijloacele nu sunt distincte; analiza scopuri-mijloace nu e potrivită
Testul unei politici bune: e cel mai potrivit mijloc pentru a atinge scopurile dorite	Testul unei politici bune: acordul asupra ei (chiar dacă nu și acord că e cel mai bun mijloc pentru a atinge un anumit scop)
Analiza e comprehensivă: se ia în considerare orice factor relevant	analiza e limitată: a) sunt neglijate rezultate importante posibile; b) sunt neglijate alternative importante; c) la fel și valori importante
Adesea se apelează puternic la teorii	Apelul la teorii nu e foarte mare; e înlocuit de comparații repetate

Lindblom și Braybrooke au sugerat că, pentru a înțelege locul în care e aplicabil modelul incremental al deciziei, este necesar să luăm în considerare două variabile: 1) nivelul cunoștințelor disponibile sau gradul înțelegerii situației; 2) cantitatea de schimbare implicată de aplicarea respectivei politici. Obținem atunci următorul tabel:

	Nivel înalt de cunoștințe disponibile	Nivel scăzut de cunoștințe disponibile
Schimbare mare	A	C
Schimbare mică (incrementală)	B	D

După Lindblom și Braybrooke, situațiile care se pot încadra în căsuțele A și B sunt rare în politică: în primul caz avem situațiile în care se petrec schimbări fundamentale în societate, întemeiate pe concepții vizionare asupra acestora; în cel de-al doilea avem deciziile luate în situații de criză. Cele mai multe decizii se iau în situații care pot fi încadrate în căsuțele C și D. În cazul C avem de-a face cu decizii raționale, în care decidenții au

scopuri și opțiuni bine definite; dar și aceste situații sunt rare. Cel mai des întâlnite sunt cele de tip D: în care deciziile implică schimbări de mică anvergură, iar gradul de înțelegere a situației este limitat.

Critici aduse modelului incremental:

- nu se presupune existența nici unui scop sau orientări a schimbării realizate;
- e conservator: se opune oricărei schimbări sau inovări pe scară mai largă;
- e miop: nu ține cont de interesele pe termen lung ale societății;
- e nedemocratic: alegerea între alternative se face de către membrii grupurilor care au putere de negociere.

Modelul examinării mixte. A. Etzioni (1967) a argumentat că modelul rațional și cel incremental sunt nu atât adverse, cât mai curând aplicabile unor probleme de natură diferită. Astfel, incrementalismul nu recunoaște faptul că alegerile de politici diferă în complexitate, importanță, mărime. De pildă, deciziile strategice diferă de cele care se iau zi de zi. Modelul propus de Etzioni, al examinării mixte, pleacă tocmai de la distincția dintre: a) alegeri strategice – care determină direcțiile de bază ale politicilor; și b) deciziile operaționale, care pe de o parte alcătuiesc baza deciziilor strategice și, pe de altă parte, contribuie la implementarea lor.

Distincția se bazează pe *natura problemelor* cu care se confruntă decidenții. Dar ceea ce este rațional într-un context poate să nu fie astfel într-altul; ca urmare, în modelul examinării mixte se combină elemente preluate atât din modelul rațional, cât și din cel incremental al deciziei: combinația potrivită între aceste elemente depinde de natura problemei. Anume, cu cât problemele au o natură mai complexă, iar alegerea implicată este mai strategică, cu atât abordarea rațional-comprehensivă este mai potrivită; cu cât însă problemele au o natură mai concretă, mai practică și mai operațională, cu atât abordarea incrementală pare mai adecvată.

Să presupunem că vrem să stabilim un sistem de observare a vremii la scara întregii planete folosind sateliți meteorologici. Abordarea raționalistă va consta într-o cercetare exhaustivă a condițiilor meteorologice, folosind aparate de filmat capabile să facă observații detaliate și planificând rapoarte privind întregul cer cât de des posibil. Aceasta va duce la o avalanșă de detalii, a căror analiză este costisitoare și care probabil vor copleși capacitățile noastre de

acțiune... Incrementalismul se va apleca asupra acelor zone în care s-au dezvoltat structuri similare în trecutul recent și, poate, în câteva regiuni apropiate; astfel, va ignora toate formațiunile care ar fi putut merita atenție dacă ar fi apărut în zone neașteptate.

O strategie de examinare mixtă va presupune două aparate de filmat: unul cu un unghi larg, care să acopere toate părțile cerului, dar nu în detaliu, și un al doilea care să se concentreze asupra acelor zone pe care primul le arată că necesită o examinare mai în profunzime. (Etzioni, 1967: p. 389)

Modelul coșului de gunoi. Modelele incremental și al examinării mixte sugerau că deciziile – chiar dacă nu satisfac cerințele modelului rațional, pot fi totuși privite ca raționale. March și Olsen (1979; a se vedea și Cohen, March, Olsen, 1972) consideră însă că deciziile asupra politicilor publice nu posedă nici măcar raționalitatea admisă de aceste modele. Într-adevăr, după ei, nivelul de înțelegere a problemelor, predictibilitatea relațiilor între diverșii actori care iau parte la procesul decizional, care sunt presupuse de modelul incremental, nu se întâlneste în realitate. Luarea deciziei este un proces foarte puțin predictibil și foarte ambiguu, care doar cu greu poate fi pus în legătură cu procesul de căutare a mijloacelor pentru atingerea unor scopuri.

Deși organizațiile pot fi adesea tratate convenabil ca vehicule de rezolvare a unor probleme bine definite sau ca structuri în cadrul cărora conflictul este rezolvat prin negociere, ele furnizează de asemenea seturi de proceduri prin care participanții ajung la o interpretare a ceea ce fac ei și ce au făcut în acest proces. Din acest punct de vedere, o organizație este o colecție de alegeri care sunt în căutare de probleme; de chestiuni și de sentimente aflate în căutarea unor situații de decizie în care ele ar putea fi scoase la iveală; de soluții aflate în căutarea unor chestiuni pentru care ele ar putea fi un răspuns; de decidenți care își caută de lucru.

O astfel de perspectivă asupra alegerilor din organizații concentrează atenția asupra felului în care înțelesul alegerii se schimbă în timp... Pentru a înțelege procesele din cadrul organizațiilor, putem considera că o oportunitate de alegere este un fel de coș de gunoi în care diversele probleme și soluții sunt aruncate de către participanți, pe măsură ce ele sunt create. Amestecul de gunoi într-un singur coș depinde de amestecul disponibil de coșuri, de etichetele atașate diverselor coșuri, de tipul de gunoi care se produce la un moment dat, de viteza cu care gunoiul este colectat și aruncat. (Cohen, March, Olsen, 1972: p. 2)

strategice într-o corporație sau, în general, într-o organizație (inclusiv într-una publică).

O strategie prescriptivă, rațională, de luare a deciziilor se bazează pe ideea că obiectivele de atins au fost definite cu claritate, iar elementele principale care caracterizează acea decizie au fost construite, dezvoltate înainte ca ea să înceapă să fie implementată. Dimpotrivă, o strategie emergentă de luare a deciziilor e cea în care obiectivul de atins nu este definit cu claritate, iar elementele principale care caracterizează acea decizie sunt dezvoltate pe măsură ce ea este aplicată, pusă în practică.

Strategia prescriptivă		Strategia emergentă	
<i>Puncte tari</i>	<i>Probleme ridicate</i>	<i>Puncte tari</i>	<i>Probleme ridicate</i>
- Dă seama de întreaga organizație. - Permite comparații pe baza raportării la obiectivele urmărite. - Permite raportarea la resursele organizației, precum și la solicitările făcute. - Când resursele sunt limitate, descrie bine opțiunile posibile. - Permite monitorizarea implementării, în raport cu obiectivele stabilite.	- Cere predicții mult prea precise asupra evoluțiilor viitoare. - Nu e realistă în presupunerea că interesele pe termen lung vor putea prevala asupra celor pe termen scurt. - E prea optimistă în privința capacității de a stăpâni cursurile alternative de acțiune. - Nu e realistă în privința capacității managerilor de a prelucra informațiile și de a face alegeri logice. - E nerealistă în cerința ca toate opțiunile relevante să fie definite clar și în detaliu. - Consideră că implementarea este distinctă de celelalte faze ale procesului decizional.	- E concordantă cu practica din acea organizație. - Ține seama de problemele legate de trăsăturile persoanelor implicate (de ex., de motivația lor). - Permite dezvoltarea strategiei, pe măsură ce noi lucruri se învață. - Implementarea devine o parte componentă a procesului decizional. - Cultura organizațională devine parte a procesului decizional. - Susține flexibilitatea organizației față de cerințele mediului.	- Nu e realistă în ce privește descrierea persoanelor cu funcții ca factori oarecum pasivi. - Nu recunoaște rolul unui centru de coordonare în procesul de alocare a resurselor. - Nu definește responsabilitățile în luarea deciziilor. - Uneori (de ex., în proiecte lungi) strategia nu este în orice moment flexibilă; de la un moment dat ea devine fixată și rigidă. - Nu recunoaște rolul unor alegeri raționale. - Nu acordă un loc rezonabil controlului activităților desfășurate.

(Adaptare după Lynch: 2000, cap. 2)

IMPLEMENTAREA POLITICILOR

Odată ce s-a luat decizia privind aplicarea unei politici publice, urmează procesul efectiv de îndeplinire sau de *implementare* a ei. Nu de puține ori oficialii din instituții guvernamentale consideră că procesul este neimportant: dacă s-a decis asupra unei politici, nimic nu împiedică aplicarea ei într-un proces aproape automat. Alteori însă înțelepciunea comună spune că aici e o problemă greu de manevrat. Mulți dintre cei care au avut efectiv de-a face cu problemele implementării unor politici știu din experiență că „teoria ca teoria, dar practica ne omoară“. Altfel zis, alături de problema discutată mai devreme, a distincției dintre cunoaștere și ignoranță în elaborarea unei politici publice, apare o alta: cea a discrepanței dintre *a ști* și *a face*; dintre a elabora o politică publică și a reuși să o aplici, să o implementezi bine.

Așa cum subliniază J. Pfeffer și R. Sutton, în general atunci când avem în vedere organizațiile nu există răspunsuri simple la problema relațiilor dintre a ști și a face.

„Dacă astfel de răspunsuri simple ar fi existat, ele ar fi fost deja aplicate pe larg. Iar puținele firme care sunt capabile să traducă în chip consistent cunoașterea în acțiune nu ar fi beneficiat de avantajul competitiv substanțial pe care îl au... Una dintre cele mai importante idei ale cercetării noastre este aceea că cunoașterea care este efectiv implementată e cea care cu mai mare probabilitate este dobândită printr-un proces de învățare prin a face decât printr-unul de a învăța prin a citi sau a asculta. Una dintre principalele noastre recomandări este aceea de a vă angaja în acțiuni gândite. Petreceți mai puțin

timp cercetând sau vorbind despre problemele organizației. Trecerea la acțiune va genera experiența din care puteți învăța.” (Pfeffer, J., Sutton, R.I., 2000, pp. 5-6)

a) Cum se implementează o politică

Lucrarea lui J. Pressman și A. Wildavsky (1973) a pus bazele cercetărilor aplicate asupra procesului de implementare a unei politici. Cei doi autori au analizat modul de implementare a programului de dezvoltare economică dintr-un oraș din California. Acțiunile agențiilor implicate în acest sens s-au dovedit a fi dependente de capacitatea lor de crea legături între ele pentru a înlăptui politica. Cu cât aceste legături erau mai slabe și mai puțin efective, cu atât politica însăși era mai dificil de implementat. De aceea, conchid cei doi autori, implementarea nu se poate face eficient dacă:

- scopurile nu au fost clar definite și înțelese;
- nu au fost disponibilizate resursele necesare;
- nu s-a realizat un lanț de comandă capabil să asambleze și să controleze resursele;
- sistemul nu comunică eficient și nu sunt controlate organizațiile care sunt implicate în procesul respectiv.

Ca urmare, o implementare eficientă necesită existența unui sistem de control, de comunicații și de alocare a resurselor. Acesta este necesar întrucât situația reală în care se găsesc cei care implementează o politică nu se suprapune de obicei peste intențiile care au stat la baza elaborării politicii. V vorba după care „judecata de acasă nu se potrivește cu cea din târg” dobândește aici conținut; implementarea trebuie să facă față unor dificultăți care nu au putut fi considerate în întregime în fazele anterioare ale elaborării politicilor (Sabatier, P.A., Mazmanian, D.A., 1980: p. 542):

- În primul rând, unele dificultăți apar datorită înseși *problemelor* pe care politicile publice urmăresc să le soluționeze. Unele politici presupun utilizarea unor tehnici mai pretențioase; uneori tehnologiile nu există sau, dacă există, sunt foarte scumpe (de pildă, în cazul monitorizării poluării sau al fraudelor în diverse programe de asistență socială). De asemenea, implementarea poate fi îngreunată de diversitatea grupurilor vizate de politică și a comportamentelor acestora. De pildă, violența publică sau abandonul școlar au foarte multe cauze și de aceea politicile care

vizează numai unele dintre acestea pot să eșueze mai ușor. De asemenea, cu cât mărimea (ca procentaj în cadrul populației) grupurilor vizate este mai mare, cu atât implementarea e mai dificilă; e mult mai ușor să se implementeze o politică de protecție a celor aflați în trafic dacă ea se concentrează asupra producătorilor de automobile (al căror număr e foarte redus), mai degrabă decât asupra șoferilor. În sfârșit, mărimea schimbărilor solicitate de acea politică poate să îngreuneze aplicarea ei. O politică prin care se încearcă schimbarea comportamentelor sexiste sau care vizează unele minorități etnice sau rasiale este mult mai dificil de implementat decât una care privește, de pildă, creșterea calității apei potabile, care nu solicită schimbări în comportamentul consumatorilor.

➤ În al doilea rând, dificultățile în implementare pot apărea datorită contextului economic, social, politic în care se desfășoară acest proces: schimbările în condițiile sociale pot duce la îngreunarea implementării (de pildă, programele vizând abandonul școlar sunt mai dificil de implementat dacă o mare parte a populației sărăcește accentuat; un alt exemplu: căderea monedei europene în raport cu dolarul american a influențat puternic în anul 2000 posibilitățile de implementare în România a unor politici sociale sau a unora care vizau investițiile); atenția mass-media asupra problemei poate facilita sau, dimpotrivă, împiedica implementarea unor politici; atitudinile grupurilor implicate, resursele alocate (la timp și în cantități corespunzătoare) afectează modul de implementare a politicilor; sprijinul public, al conducerii politice, voința politică de a aplica o politică sunt de multe ori factori deosebit de importanți în reușita implementării.

➤ În al treilea rând, unele greutăți în implementare derivă din capacitatea agenției sau agențiilor care au această sarcină de a crea mecanismele necesare: stabilirea de obiective clare și necontradictorii; utilizarea unor teorii adecvate privind mecanismele prin care se produc fenomenele, procesele și evenimentele respective; gestionarea resurselor financiare; capacitatea de a crea un lanț eficient, organizat ierarhic, de cooperare între instituțiile implicate; recrutarea de personal care se ocupă cu implementarea etc.

De ce este implementarea așa de grea? L.A. Gunn (*apud* Hogwood, B.W., Gunn, L.A., 1984; 2000: capitolul 11) indică următoarele zece condiții care trebuie îndeplinite pentru a avea o implementare „perfectă”:

1. Circumstanțele exterioare agenției responsabile cu implementarea unei politici nu impun constrângeri paralizante.
2. Programele trebuie să dispună de timpul și resursele necesare.
3. Combinația necesară de resurse trebuie să fie disponibilă.
4. Politica ce urmează a fi implementată trebuie să se bazeze pe o teorie a cauzelor și efectelor.
5. Relația dintre cauză și efect trebuie să fie directă, cu puține sau chiar lipsită de legături intermediare.
6. Relațiile de dependență trebuie să fie minime.
7. Trebuie să existe o înțelegere și un acord asupra obiectivelor.
8. Sarcinile trebuie să fie definite în totalitate și încadrate corect în secvențe.
9. Trebuie să existe o coordonare și o comunicare perfectă.
10. Cei cu autoritate trebuie să solicite ascultare și să fie ascultați.

Dificultățile în implementarea unei politici se leagă de faptul că aceste condiții sunt rar – dacă vreodată – de întâlnit în realitate.

Modelul implementării de sus în jos a politicilor. Acest model dezvoltă abordarea lui Pressman și Wildavsky. Potrivit lui, implementarea poate fi definită ca o etapă în procesul de înfăptuire a politicilor care este diferită de cele prin care o politică este elaborată și aleasă și este ulterioară acestora. Implementarea constă în punerea în practică, în aplicarea politicilor de către o agenție sau de către unele agenții care au această sarcină. Ea cuprinde trei stadii (Rein, 1983: pp. 123-128):

1. *Elaborarea de standarde de implementare.* În primul rând, cerințele legale sunt transformate în norme administrative; sunt elaborate și promulgate directive, norme, reglementări pentru funcționarii din agenția sau agențiile guvernamentale responsabile cu aplicarea ei. În al doilea rând, sunt luate decizii de aplicare a politicii. De pildă, agenția trebuie să decidă dacă ceea ce se urmărește este un anumit rezultat sau, mai curând, accentul trebuie să cadă pe anumite proceduri (bunăoară, dacă pentru a se asigura calitatea în învățământul superior trebuie să se evalueze fiecare program universitar sau, mai curând, dacă universitățile trebuie

sprijinite pentru a-și dezvolta fiecare proceduri de asigurare a calității). De asemenea, se creează unități organizaționale, se strânge și se distribuie informație etc.

2. *Distribuirea resurselor.* Procedurile prin care sunt distribuite fondurile, prin care se fac contracte se aprobă și se aplică. De asemenea, se atașează personal fiecărei agenții și fiecărui birou însărcinat cu implementarea politicii, se angajează personal. Ca să luăm din nou exemplul învățământului superior, pentru finanțarea universităților românești s-a înființat o agenție specială în subordinea ministerului de resort; s-au dezvoltat procedurile de finanțare a acestora, care să caracterizează prin transparență, obiectivitate și echitate. Agenția respectivă este cea care propune distribuirea resurselor financiare, în funcție de numărul de studenți înscriși și de natura programelor (de nivel universitar sau post-universitar), de tipul specializărilor școlarizate etc. (Miroiu, A., Dincă, G., 2000)
3. *Supervizarea implementării.* Aici sunt cuprinse activități precum: monitorizarea; auditul; evaluarea. Agențiile implicate în implementarea unei politici dezvoltă proceduri de monitorizare a fiecărui stadiu de implementare a politicilor. În mod tradițional, auditul privește inspectarea aspectelor financiare și adesea are două forme: audit intern și extern. Vom analiza separat, în capitolul următor, evaluarea.

Potrivit lui P. Sabatier (1986), trăsătura principală a modelului de implementare de sus în jos a politicilor este aceea că se pornește de la o decizie guvernamentală și se iau în discuție următoarele probleme:

- În ce măsură sunt acțiunile reprezentanților agențiilor guvernamentale și ale grupurilor implicate consistente cu obiectivele și procedurile cuprinse în politica respectivă?
- În ce măsură sunt atinse în timp obiectivele?
- Care sunt principalii factori care afectează rezultatele politicii?
- Cum a fost reformulată în timp politica pe baza experienței?

Înțelegerea faptului că există aceste dificultăți în implementarea politicilor publice se poate răsfrânge și asupra etapelor anterioare ale procesului de înfăptuire a politicilor. Anume, în elaborarea lor, decidenții vor putea lua măsuri pentru a face mai ușoară implementarea. Sabatier (1986)

propune chiar o sumă de condiții necesare și suficiente pentru ca obiectivele care sunt propuse într-o politică să fie implementate cu succes:

- stabilirea de **obiective clare și consistente** între ele;
- apelul la o **teorie adecvată** privind producerea fenomenelor și proceselor respective;
- **structurarea procesului de implementare** astfel încât să se asigure sprijinul funcționarilor din agențiile implicate și al grupurilor vizate de politică;
- existența unor funcționari **motivați și competenți** în utilizarea resurselor disponibile;
- **sprijinul** grupurilor care sunt interesate și al executivului;
- dacă există, **schimbările în condițiile socio-economice** nu subminează substanțial sprijinul politic pentru acea politică sau mecanismele de producere a fenomenelor și proceselor.

Modelul implementării de jos în sus a politicilor. Modelul implementării de sus în jos a politicilor atrage atenția asupra modului în care obiectivele propuse sunt îndeplinite în procesul de implementare. El nu ține însă cont de alte aspecte importante ale acestui proces:

- se concentrează doar asupra decidenților și tinde să negligeze alți actori implicați în procesul de înfăptuire a politicilor publice;
- ignoră sau cel puțin subestimează rolul birocrățiilor aflați la nivele inferioare și al grupurilor țintă, care influențează politicile sau le fac să fie consistente cu propriile lor scopuri; negligează efectele contraproductive sau perverse ale implementării politicilor;
- tinde să separe strict procesul de formare de cel de implementare a unei politici;
- există situații în care nu avem o singură agenție care implementează o politică sau o agenție care conduce și controlează acest proces.

Plecând de aici, unii autori au propus un model de jos în sus al implementării (Hjern, Porter, 1998). În acest model punctul de plecare nu mai este o decizie guvernamentală, ci o rețea de actori implicați în unele zone în oferirea unui bun sau a unui serviciu. Pentru a înțelege cum este implementată o politică, argumentează ei, trebuie să înțelegem care sunt scopurile lor, strategiile lor, care sunt relațiile dintre ei. Abia apoi putem să raportăm aceste rețele la scopurile, strategiile și relațiile acelor care

formulează, finanțează și implementează politicile. În acest fel, putem să vedem care e rolul pe care îl au în implementare toți actorii implicați. Modelul de jos în sus are avantajul că ia în considerare rolul relațiilor formale și informale care constituie rețelele de actori, publici și privați, implicați în formularea și aplicarea unei politici. El accentuează că succesul sau eșecul unei politici depinde nu de puține ori de capacitatea sau voința birocratilor aflați la nivele inferioare de a o aplica sau de felul în care se implică alți actori.

	Modelul de sus în jos	Modelul de jos în sus
Se concentrează inițial asupra	Deciziilor guvernamentale (de ex., o nouă lege de control al poluării).	Rețelelor locale implicate într-un domeniu în care se promovează politicile publice (de ex., controlul poluării).
Identificarea principalilor actori	De sus în jos; de la guvern la actori privați.	De jos (actori guvernamentali și privați) în sus.
Criterii de evaluare	Măsura atingerii obiectivelor formale; poate să aibă în vedere și alte criterii semnificative politic sau consecințele neintenționate.	Poate fi criteriu orice este într-un fel relevant pentru problema respectivă; nu e necesară analiza atentă a deciziilor guvernamentale.
Punctul central de interes	Cum se conduce sistemul pentru a atinge rezultatele intenționate ale politicii?	Interacțiunea strategică dintre mulțimea de actori implicați într-o rețea de politici.

(După Sabatier, P.A., 1986: p. 33)

Fiecare din cele două modele ale implementării are punctele sale tari, dar și punctele sale slabe. Tentația este aceea de a găsi o abordare care să preia avantajele sau punctele tari ale fiecăruia. Există mai multe încercări în acest sens. Una este a lui P. Sabatier și constă în formularea conceptului de *coalțiție de susținere* (a se vedea capitolul 4). Avantajul acestei abordări este acela că mută accentul de la decizia privind o politică la problema căreia i se adresează acea politică și analizează strategiile folosite de diferiții actori, publici sau privați, de a trata o problemă, în funcție de interesele lor.

O altă abordare este cea care studiază procesul de implementare din perspectiva modului în care sunt alese instrumentele la care apelează o politică.

b) Instrumentele politicilor

În orice activitate pe care o întreprindem, facem apel la mijloace sau unelte pe care le considerăm potrivite pentru a o realiza cu succes. Dacă vrem să facem o călătorie de la București la Cluj, ne gândim să mergem cu automobilul, cu trenul sau cu avionul. Mijlocul de transport e instrumentul folosit pentru a realiza acțiunea dorită. Și, de multe ori, putem alege între mai multe căi de a face acțiunea: putem folosi unul sau altul din mijloacele de transport disponibile, altfel zis, putem alege între mai multe instrumente disponibile.

La fel se întâmplă atunci când o politică publică urmează să fie implementată. De pildă, în cazul întreprinderilor care poluează aerul sau apa, se poate alege între: promulgarea unor reglementări care să interzică orice activitate industrială care poluează dincolo de anumite limite stabilite; sau: stimularea unei campanii de masă prin care să se preseze firmele poluatoare să reducă poluarea; sau: acordarea de subsidii acestor firme pentru a le stimula să achiziționeze tehnologii nepoluante; sau: măsuri de monitorizare atentă a activităților firmelor poluante și obligarea lor să elaboreze planuri de reducere a poluării și a riscurilor poluării etc.

Ca și atunci când ne propunem să mergem de la București la Cluj, pentru a reduce poluarea se pot folosi anumite instrumente. Conceptul de instrument e folosit aici într-un sens foarte larg, pentru a desemna orice mijloc pe care un actor (o persoană individuală sau o organizație sau, în particular, o agenție guvernamentală) îl folosește sau l-ar putea folosi pentru a atinge scopul sau scopurile urmărite (*apud* Peters, B.G., van Nispen, F.K.M., 1998: p. 13).

Instrumentele politicilor sunt mijloacele sau resursele pe care guvernarea le are la dispoziție pentru a implementa politicile publice.

Clasificarea instrumentelor. Deoarece, așa cum se vede și din exemplele date aici, există o mare varietate de instrumente care pot fi utilizate pentru a implementa politicile publice, e nevoie să le grupăm sau clasificăm. C. Hood (1983) consideră că guvernarea face față problemelor publice apelând la patru tipuri de resurse:

- **Centralitatea:** proprietatea de a fi la întâlnirea canalelor de informații; guvernarea folosește informația pe care o posedă, dreptul ei de a fi informată sau de a fi ascultată, fără a trebui să facă uz de constrângeri legale.

- *Fondurile*: deținerea de bunuri pe care le poate utiliza pentru a stimula sau pentru a le schimba cu altceva, în principal resursele monetare; aceste resurse au dobândit o importanță foarte mare în ultimele decenii.
- *Autoritatea*: posedarea puterii legale sau oficiale de a interzice, de a comanda, a licenția, a certifica, a garanta etc.
- *Organizarea*: guvernarea are la dispoziție aparatul de stat (o sumă de organizații sau agenții guvernamentale, care cuprind personal, clădiri, fonduri etc.), care îi permite să realizeze acțiuni concrete.

O clasificare mai detaliată e realizată de Howlett și Ramesh (1995: cap. 4). Criteriul după care instrumentele folosite în implementarea politicilor publice pot fi clasificate este acela al nivelului de intervenție a statului. În cazul în care aceasta este redusă, instrumentele au un caracter voluntar; pe măsură ce intervenția statului este mai ridicată, instrumentele au un caracter mai coercitiv.

Instrumente voluntare (intervenție scăzută a statului)

familia și comunitatea

organizațiile voluntare

piața

informare și consiliere

Instrumente mixte (intervenție medie a statului)

subsidiiile

licitațiile și drepturile de proprietate

taxele

reglementările

Instrumente obligatorii (intervenție ridicată a statului)

întreprinderile publice

furnizarea directă

Instrumentele voluntare. Uneori guvernarea decide în mod deliberat să nu acționeze într-o anumită problemă, deoarece consideră că rezultatele dorite se pot obține mai bine lăsând familia, comunitatea, piața liberă sau organizațiile neguvernamentale să soluționeze liber problemele respective. Normele sociale prevalente într-o societate, combinate cu inițiativa individuală și rolul comunității pot conduce în multe situații la rezultate mai bune decât dacă statul ar interveni coercitiv.

- Familia și comunitatea asigură în multe cazuri soluții preferabile oricăror intervenții ale statului: astfel, asigurarea sprijinului pentru copii, bătrâni, persoane handicapate este considerată în toate societățile moderne ca responsabilitate individuală esențială. Apelul la familie și la comunitate primește întotdeauna un sprijin politic puternic; în plus, costurile pe care trebuie să le suporte guvernarea sunt foarte reduse (ele constau cel mult în ajutoare sau subsidii, precum, de pildă, alocațiile pentru copii). Desigur, există și dezavantaje ale concentrării asupra acestui tip de instrument: el nu poate fi utilizat în tratarea unor probleme sociale complexe; uneori e mai eficient să se furnizeze servicii sociale decât să se lase totul pe seama familiei; în sfârșit, se creează inechități: pentru cei care nu au o familie sau când resursele familiei sunt reduse, dar și pentru unii membri ai familiilor – în special *femeile* – care sunt principalii furnizori de grijă și care, în condițiile în care au de asemenea un loc de muncă, suportă o „dublă zi de muncă”, tot mai greu de îndeplinit.
- Organizațiile neguvernamentale care oferă servicii de asistență de sănătate, educație, sprijin pentru membrii unor grupuri defavorizate (precum, de exemplu, copiii străzii sau săracii), organizațiile ecologiste care militează pentru reducerea poluării sau curățarea pădurilor de deșeuri sunt exemple care ne vin imediat în minte. Ele nu depind în activitatea lor de stat și, în același timp, nu își propun ca scop obținerea de profit. Avantajele apelului la ele ca instrumente ale politicilor publice sunt următoarele: a) sunt mult mai flexibile decât instituțiile sau agențiile guvernamentale; b) costurile lor sunt mai reduse, întrucât apelează în mare măsură la activități voluntare; c) asigură echitatea, căci se apleacă în primul rând asupra persoanelor defavorizate. Dar, desigur, nu se poate

face apel la aceste organizații în cazul unor probleme sociale complexe; pe de altă parte, ele depind pentru activitatea lor de atragerea de fonduri (iar uneori acestea provin de la stat).

- Piața a fost și este principalul instrument voluntar folosit de guvernare. Crearea de piețe private eficiente este un obiectiv fundamental al guvernelor, cu atât mai mult al celor în tranziția postsocialistă. Așa cum am văzut, argumentul fundamental în favoarea ei este acela că, în condițiile existenței unei piețe veritabile, bunurile și serviciile sunt produse la cel mai mic preț; și, cum principalele bunuri și servicii pentru populație pot fi produse pe piața liberă, guvernele folosesc pe larg acest instrument al politicilor. Desigur, așa cum am văzut, existența bunurilor publice face ca uneori piața să nu fie un instrument adecvat al politicilor. Ea nu asigură eficiență, dar nici echitate (să ne gândim la un sistem pur privat de asistență de sănătate: în acest caz, cei săraci nu ar putea beneficia de servicii necesare, ceea ce ar fi în conflict cu ideea aflată la temelia societăților moderne de respectare a drepturilor omului).

Instrumentele obligatorii. Ele constrâng sau direcționează acțiunea persoanelor sau instituțiilor cărora li se adresează. În aplicarea lor, guvernarea trebuie desigur să țină seamă de limitele constituționale.

- Reglementările reprezintă un mecanism esențial de a prescrie anumite activități sau comportamente ale persoanelor și instituțiilor (atât publice cât și private). Statul are capacitatea de a exercita coerciția, de aceea reglementările sale pot influența chiar foarte mult economia și, în general, societatea. Pe plan economic, reglementările urmăresc să încurajeze unele activități sau, dimpotrivă, să descurajeze altele; de exemplu, pot fi reglementate ratele de schimb, profiturile, investițiile străine; firmele sunt licențiate; pot exista reglementări privind prețurile practicate, calitatea și cantitatea produselor, standarde de siguranță sau ecologice etc. Pe plan social, reglementările urmăresc să protejeze interesele cetățenilor, de pildă prin reglementarea pieței muncii sau elaborarea de standarde de calitate, de nepoluare etc. Avantajele utilizării acestui instrument sunt următoarele: a) nu este necesar ca guvernarea să posede o informație foarte extinsă asupra comportamentelor sau preferințelor efective: ea poate pur și simplu să stabilească un standard și să ceară respectarea lui; b) este cel

mai eficient mijloc, atunci când guvernarea are stabilite obiective precise și clare, precum și în situații de criză, când e necesar să se dea răspunsuri simple și imediate; c) efectele aplicării ei sunt mai ușor de prezis, ceea ce conduce la posibilitatea unei mai bune coordonări a eforturilor instituțiilor și agențiilor guvernamentale; d) sunt mai puțin costisitoare decât alte instrumente (precum subsidiile sau scutirile de taxe); e) politic, sunt preferabile, căci indică acțiunea precisă și implicarea directă a guvernării în soluționarea problemelor. Dezavantajele acestui instrument sunt următoarele: reglementările a) impun limite asupra activității în sectorul privat și deci pot distorsiona piețele; b) inhibă inovația și creează comportamente conservatoare; c) sunt inflexibile și nu țin seamă de context, ceea ce poate produce rezultate perverse; d) uneori este imposibil să se dea reglementări, atunci când de pildă există o varietate uriașă a activităților vizate; e) sunt adesea costisitoare: căci costurile aplicării lor pot fi foarte ridicate.

- Prin intermediul unor întreprinderi publice, statul poate nu doar să asigure bunuri și servicii prin instrumente bugetare, dar poate chiar să asigure producerea lor. Electricitatea, apa, serviciile telefonice, feroviare etc. sunt vândute de către întreprinderile de stat, iar cei care nu le plătesc pot fi împiedicați să le folosească. Avantajele acestui instrument sunt de neglijat: a) așa cum am văzut, în cazul bunurilor publice piața nu reușește să fie un mecanism eficient; b) informația necesară pentru a folosi acest instrument e mai mică decât în cazul în care s-ar fi dorit folosirea altora, precum reglementările; c) profiturile obținute se transformă în fonduri publice. Pe de altă parte însă, dezavantajele sunt foarte mari, iar recunoașterea lor a reprezentat un puternic impuls către privatizarea multora dintre aceste întreprinderi: a) sunt dificil de controlat; b) sunt ineficiente, căci pierderile lor sunt adesea suportate din fonduri publice; c) sunt supuse presiunilor politice (la noi în țară sunt foarte cunoscute exemple de mari întreprinderi care au pierderi și care nu au fost închise din motive politice sau sociale); d) datorită pozițiilor lor de monopol ele trec o parte a costurilor asupra consumatorilor.
- Furnizarea în mod direct de către stat a unor bunuri și servicii se realizează prin intermediul taxelor și deci al bugetului; ea constă în alocări bugetare (de pildă, prin mărirea fondurilor pentru apărare,

sănătate, educație, poliție, pompieri, construcții de drumuri și poduri, în general deci pentru bunuri și servicii publice); în redistribuiri de bunuri și beneficii între diferite grupuri sau categorii de cetățeni; în politicile de stabilizare economică pe care le realizează. Alături de avantajele ușor de recunoscut, acest tip de instrumente are și dezavantaje: a) datorită creșterii rolului birocrăției, aplicarea politicilor este puțin flexibilă și neeficientă; controlul politic asupra agențiilor și instituțiilor guvernamentale poate duce la b) decizii care vizează mai degrabă obiective electorale; c) decizii incoerente.

Instrumente mixte. Acestea combină caracteristicile instrumentelor voluntare și obligatorii. Implicarea statului variază de la simpla diseminare a informației la subsidii și taxe asupra activităților.

- Informarea și consilierea sunt furnizate persoanelor și organizațiilor, cu așteptarea că ele își vor schimba comportamentul într-un anumit mod: de pildă, informații turistice, asupra programelor guvernamentale, date statistice economice și sociale, date despre starea vremii etc. Aceste instrumente sunt folosite atunci când guvernarea nu dispune de soluții concrete sau nu dorește să se implice mai mult în soluționarea unor probleme; desigur însă că e vorba de instrumente puțin puternice, care nu conduc la rezultate precise, imediate: schimbările dorite în comportament apar doar în timp, iar probabilitatea lor e uneori greu de determinat.
- Subsiidiile reprezintă toate formele de transferuri financiare către persoane, firme, organizații guvernamentale sau din sectorul privat ori neguvernamental. Subsiidiile urmăresc sprijinirea firmelor private pentru producerea de bunuri și servicii pe care guvernarea le dorește să fie oferite, de pildă pentru agricultori sau pentru anumite industrii, pentru școli, universități sau clinici particulare. Principalele forme de subsidii sunt: a) granturile (pentru școli, universități, transportul public), acordate pentru desfășurarea unor activități considerate ca valoroase în sine; b) reduceri de taxe; c) vouchere, oferite consumatorilor unui anumit bun; aceștia le predau unor producători preferați, care la rândul lor primesc contravaloarea bunurilor oferite de la agențiile guvernamentale. La noi în țară cel mai cunoscut sistem de acest fel e cel care privește proprietarii agricoli: ei folosesc voucherele permise pentru a acoperi o parte a

costului lucrărilor agricole; d) împrumuturi acordate de stat, cu o dobândă mai mică decât cea de pe piață (de exemplu, împrumuturi acordate tinerilor pentru construcții de locuințe); e) reglementări privind restricționarea cantității de mărfuri produse de un anumit producător (de exemplu, cantitatea de pește care poate fi pescuit) sau stabilirea unor prețuri (de exemplu, la serviciile oferite de companiile de taximetre). Avantajele utilizării subsidiilor ca instrumente de implementare a unei politici sunt: a) sunt ușor de aplicat atunci când există o coincidență între ceea ce dorește publicul și ceea ce dorește guvernarea, iar costurile utilizării lor nu sunt foarte ridicate; b) ele sunt flexibile, căci cei subvenționați pot și ei înșiși cum să le folosească, date fiind circumstanțele în care acționează; c) de aceea subsidiile încurajează inovația, răspunsuri noi; d) sunt politic acceptabile, căci, pe de o parte, cei care beneficiază de ele sunt mai puțini și sprijină puternic acordarea lor, dar pe de altă parte costurile sunt suportate de întreaga populație, astfel încât opoziția la ele e mai difuză și mai slabă. Dezavantajele sunt ușor de detectat: a) subsidiile solicită resurse importante; b) efectele dorite se obțin într-un timp mai lung (și de aceea nu pot fi utilizate în situații de criză); c) costurile obținerii informațiilor privind modul de alocare a subsidiilor pot fi foarte mari; d) ele pot fi redundante, dacă activitățile dorite s-ar putea desfășura și fără acordarea lor, ceea ce înseamnă că uneori subsidiile reprezintă o risipă de fonduri.

- Licitațiile și drepturile de proprietate. În cazurile în care o resursă este limitată, cei care doresc să o consume trebuie să liciteze pentru a o folosi. De pildă, dacă există mai mulți poluatori ai unui râu, pentru a nu crește nivelul de poluare a acestuia peste un anumit nivel se pot stabili limitele în care fiecare poluator poate deversa substanțele poluante (în acest fel e reglementat indirect nivelul producției acestuia). Avantajul în aceste cazuri este că: a) drepturile de proprietate sunt ușor de stabilit; b) instrumentul este flexibil, în exemplul dat aici putându-se varia nivelul de poluare care e oferit fiecărei firme; c) instaurează un control mai riguros al nivelului desfășurării unei activități nedorite. Printre dezavantajele acestui instrument se află: a) se încurajează specula: firmele mari pot ridica prețul la care cumpără drepturile, astfel punând bariere

în fața firmelor mici; b) sunt inechitabile, căci acordarea drepturilor depinde numai de capacitatea de a plăti – și poate genera opoziție din partea celor care trebuie să plătească, de pildă, costurile unei poluări crescute; c) favorizează înșelăciunea, transferul unor activități în economia paralelă.

- Taxele reprezintă plăți obligatorii către stat. Obiectivele introducerii unei taxe pot fi foarte diferite. Cel mai cunoscut este acela de a crește nivelul veniturilor statului. Dar, ca instrument al politicilor publice, taxele sunt utilizate pentru a induce un anumit comportament sau, dimpotrivă, pentru a descuraja unele comportamente. De exemplu, asigurarea auto obligatorie face ca numărul celor care contribuie să fie mai mare și deci nivelul asigurării să fie mai mic. Sau: un nivel ridicat al taxelor la băuturile alcoolice sau la țigări a indus o scădere a consumului acestora. Taxele de utilizare a unui produs reprezintă o altă modalitate de a face apel la acest instrument în politicile publice: un poluator poate să producă, dar plătind taxe ridicate. Principalele avantaje ale acestui instrument sunt următoarele: a) sunt ușor de stabilit și solicită firmele să găsească modalități alternative de comportament pentru a micșora sumele plătite statului; b) sunt un stimulent continuu de reducere a activităților nedorite; c) de asemenea, ele promovează inovația, căutarea de alternative acceptabile; d) ele sunt un instrument flexibil, putând fi ajustate până la momentul în care se obține rezultatul dorit; e) în special în cazul taxelor de utilizare ele permit o mai mare discreție decât reglementările din partea celor cărora li se aplică instrumentul; f) nu fac apel într-o mare măsură la birocrăție, căci responsabilitatea reducerii activităților nedorite cade în seama firmelor cărora li se aplică taxele (de utilizare). Pe de altă parte însă, taxele și taxele de utilizare au unele dezavantaje, precum: a) pentru a stabili nivelul exact al taxelor e nevoie de informație foarte multă și de foarte bună calitate; b) resursele pot fi prost alocate înainte de a se ajunge la un nivel eficient al taxelor; c) nu sunt eficiente în situații de criză, fiindcă ele se bazează pe decizii private și deci efectele se văd numai în timp; d) ele implică uneori costuri mari de administrare și de colectare a taxelor.

Alternative de furnizare a bunurilor și serviciilor de către instituțiile publice (Osborne, D., Gaebler, T., 1993, p. 31):

Tradiționale: crearea de reglementări și de sancțiuni legale; reglementare și dereglementare; monitorizare și investigare; licențiere; politici de taxe; granturi; subsidii; împrumuturi; garanții pentru împrumuturi; contractări.

Inovative: franchisă; parteneriat public – privat; parteneriat public – public; corporații cvasipublice; întreprinderi publice; achiziții; asigurări; recompense; schimbări în politicile de investiții publice; asistență tehnică; informare; evaluare; voluntariat; vouchere; taxe de impact; catalizarea eforturilor organizațiilor neguvernamentale; cooperare cu lideri din organizațiile neguvernamentale; persuadare.

Avant-garde: fonduri cu rol de stimulare; investiții cu rol de a asigura echitatea; asociații voluntare; coproducție sau eforturi de îmbunătățire a propriei activități; quid pro quo; managementul cererii; vânzare, schimb sau utilizare a proprietății; restructurarea pieței.

Alegerea instrumentelor. De obicei, o agenție guvernamentală care are de implementat o anumită politică are în fața sa mai multe instrumente între care poate să aleagă. Cum va proceda? Există anumite constrângeri, care o împing să aleagă un instrument mai degrabă decât un altul? Decizia în acest sens depinde de mai mulți factori (Linder, S.H., Peters, B.G., 1989):

- caracteristicile instrumentelor: a) intensitatea resurselor; b) centrarea: cât de mare este selectivitatea grupurilor vizate, cât de precisă este acțiunea etc.; c) riscul politic: cât de mare e sprijinul și cât de mare este opoziția la folosirea acelui instrument, care sunt șansele de succes etc.); d) constrângerile asupra activității statului: cât de mult este acceptabilă coerciția etc.;
- stilul de realizare a politicilor în țara respectivă (de pildă, în S.U.A. sunt preferate politici care presupun descentralizarea activităților, în timp ce în alte țări, precum Franța, politicile apelează la activități cu un caracter mai pronunțat centralist);
- cultura organizațională a agențiilor guvernamentale care urmează să implementeze politica;
- contextul problemei: rolul actorilor implicați, programarea activităților etc.;
- preferințele decidenților (care țin de profesiile lor, de afilierile lor instituționale și politice, de cunoștințele și credințele lor etc.).

Cea mai simplă abordare a alegerii instrumentelor unei politici a fost propusă de B. Doern (*apud* Howlett, Ramesh, 1995: p. 159). El consideră că în implementarea unei politici un instrument poate fi substituit cu un altul: teoretic, orice instrument poate fi folosit pentru a atinge scopul propus printr-o politică. Cu toate acestea, agențiile guvernamentale preferă anumite instrumente. Doern argumentează că în societățile democratice sunt preferate instrumente mai puțin coercitive și se trece la cele mai coercitive dacă ele nu sunt eficiente sau apar presiuni sociale pentru a folosi instrumente mai coercitive.

Bressers și O'Toole (1998) propun o analiză mai amănunțită. Ei pleacă de la următoarele caracteristici ale instrumentelor politicilor:

- limitarea sau expansiunea: măsura în care instrumentul face ca actorii să aibă la dispoziție modalități alternative, atractive și fezabile de comportament;
- resursele: dacă instrumentele furnizează sau iau grupului țintă resurse;
- alegerea: măsura în care instrumentele lasă actorilor libertatea de acțiune sau forțează anumite comportamente;
- caracterul unilateral sau multilateral: dacă instrumentul vizează numai acțiunea organismelor guvernamentale sau implică și acțiuni ale altor actori;
- apelul la normativitate (la reglementări): cât de mult sunt folosite reglementările față de stimulentele economice;
- proporționalitatea: cât de mult depinde mărimea sau intensitatea acțiunii guvernamentale de mărimea sau intensitatea grupului țintă.

În al doilea rând, ei argumentează că alegerea unui instrument se realizează în contextul unei rețele în care sunt implicați mai mulți actori. Rețelele se caracterizează prin două trăsături – coeziunea și interrelaționarea:

- *Coeziunea* privește măsura în care indivizii, grupurile și organizațiile care compun o rețea au în comun obiectivele, scopurile relevante în problema în cauză.
- *Interrelaționarea* privește măsura în care actorii implicați în cadrul rețelei interacționează între ei, au contacte atât în procesul de înfăptuire a politicii respective, cât și în alte contexte.

Se observă ușor că cele două caracteristici sunt independente între ele: pot exista rețele în care actorii au aceleași scopuri, dar relaționările dintre ei sunt slabe sau, dimpotrivă, puternice; după cum pot exista rețele în care actorii au scopuri divergente, iar contactele dintre ei sunt puternice sau, dimpotrivă, slabe. Bressers și O'Toole argumentează că, în general,

cu cât caracteristicile unui instrument ajută la menținerea caracteristicilor existente din cadrul rețelei, cu atât e mai probabil ca el să fie selectat pentru implementarea politicii.

	Interrelaționare ridicată	Interrelaționare scăzută
Coeziune ridicată	Instrumentele selectate se caracterizează prin: ➤ apel scăzut la normativitate (reglementări); ➤ proporționalitate; ➤ alocarea de resurse suplimentare grupurilor țintă; ➤ libertatea grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva aplicării unui instrument; ➤ aranjamente bilaterale sau multilaterale; ➤ implementarea de către decidenți sau de către organizații care depind de ei	Instrumentele selectate se caracterizează prin: ➤ apel scăzut la normativitate (reglementări); ➤ proporționalitate (dar mai scăzută decât în cazul în care interrelaționarea e ridicată); ➤ alocarea de resurse suplimentare grupurilor țintă; ➤ libertate ridicată a grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva aplicării unui instrument; ➤ absența aranjamentelor bilaterale; ➤ implementarea de către decidenți sau organizații intermediare
Coeziune slabă	Instrumentele selectate se caracterizează prin: ➤ apel ridicat la normativitate (reglementări); ➤ proporționalitate (dacă instrumentele sunt aplicate individual); ➤ grupurilor vizate li se retrag unele resurse; ➤ absența libertății grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva unui instrument; ➤ multe acorduri bi- sau multilaterale; ➤ implementare de către decidenți sau de către organizații care depind de ei	Instrumentele selectate se caracterizează prin: ➤ apel ridicat la normativitate (reglementări); ➤ lipsă de proporționalitate; ➤ retragerea resurselor de la grupurile vizate; ➤ libertate limitată a grupurilor vizate de a opta pentru sau împotriva unui instrument; ➤ absența aranjamentelor multilaterale; ➤ implementare caracterizată prin implicarea și a altor actori decât decidenții și organizații strâns legate de ei

c) Încheierea politicilor

Am discutat pe larg mecanismele nu de puține ori greoaie și îndelungate prin care o problemă ajunge pe agenda informală și pe cea formală, mecanismele prin care sunt formulate politicile care urmăresc soluționarea acelei probleme, mecanismele prin care este se ia decizia de aplicare a unei anumite opțiuni și, în sfârșit, modul în care o politică este implementată. Am ajuns acum să discutăm situația în care o politică a fost implementată și există rațiuni pentru a o încheia. Ce se întâmplă în această situație? Probabil că cel mai simplu răspuns – dar nu neapărat și cel care ne vine cel mai natural în minte – este că încercările de a încheia o politică sunt extrem de dificile. Politicile sunt greu de pornit; dar, odată pornite, e la fel de greu să fie oprite!

Atunci când o politică urmează să fie încheiată, care sunt țintele acestei acțiuni? Ce urmează să se încheie de fapt? După P. DeLeon (1987) există patru astfel de ținte:

- *funcțiile*: bunul sau serviciul pe care aplicarea acelei politici îl furnizează membrilor societății;
- *organizațiile*: instituțiile formale create pentru a implementa acea politică; deși par mai susceptibile să fie desființate, acest lucru se întâmplă rar pe deplin;
- *strategiile* generale de soluționare a unei anumite probleme;
- *programele*: modalitățile specifice (sau instrumentele) de abordare a unei probleme; ele sunt cele mai vulnerabil aspect al procesului de încheiere a unei politici.

De cele mai multe ori, nu toate aceste ținte pot fi atinse atunci când o politică este supusă procesului de încheiere. Motivul este că acest proces este influențat de numeroși factori.

Ce influențează încheierea unei politici? Kirkpatrick, Lester și Peterson (1999) clasifică factorii implicați în trei categorii, privind: 1) caracteristicile intrinseci ale politicii respective; 2) mediul politic în care a fost implementată acea politică; 3) constrângerile cărora politica trebuie să le facă față.

Caracteristicile intrinseci ale politicii, care sunt relevante în procesul de încheiere a ei, sunt următoarele:

- *Rațiunea ei de a fi*: în ce constă funcția acelei politici, care sunt organizațiile implicate în implementarea ei etc.

- *Longevitatea* organizațiilor implicate: cu cât ele sunt mai vechi, cu atât e mai dificil să fie desființate.
- *Invizibilitatea*: dacă organizațiile care implementează o politică sunt mai puțin vizibile pentru public, ele au șanse mai mari să supraviețuiască până la o vârstă înaintată.
- *Complexitatea*: atunci când politica vizează o problemă complexă și greu de înțeles de către public, ea poate supraviețui mai ușor; căci în acest caz argumentele specialiștilor (mulți dintre ei implicați în implementarea politicii și interesați în menținerea ei) cântăresc mai mult.
- *Distribuția beneficiilor*: numărul celor care beneficiază de acea politică, precum și gradul în care ei percep acele beneficii ca importante afectează felul în care diverși actori se raportează la acea politică.

Să ne gândim la un exemplu cunoscut: cel al instituțiilor guvernamentale create în anii '90 pentru a realiza privatizarea întreprinderilor de stat. În etape diferite, diferite sarcini au fost atribuite unor instituții diferite; dar niciodată nu a fost desființată vreuna. Dimpotrivă, fiecare a încercat să își găsească un alt obiect de activitate pentru a nu fi desființată. (Cazul fostului FPS este emblematic: deși, potrivit legii, activitatea sa urma să se încheie în anul 2001, el a continuat să se dezvolte, să își construiască sedii etc.).

O a doua categorie de factori care influențează procesul de încheiere a unei politici sunt cei care privesc mediul politic în care aceasta este aplicată:

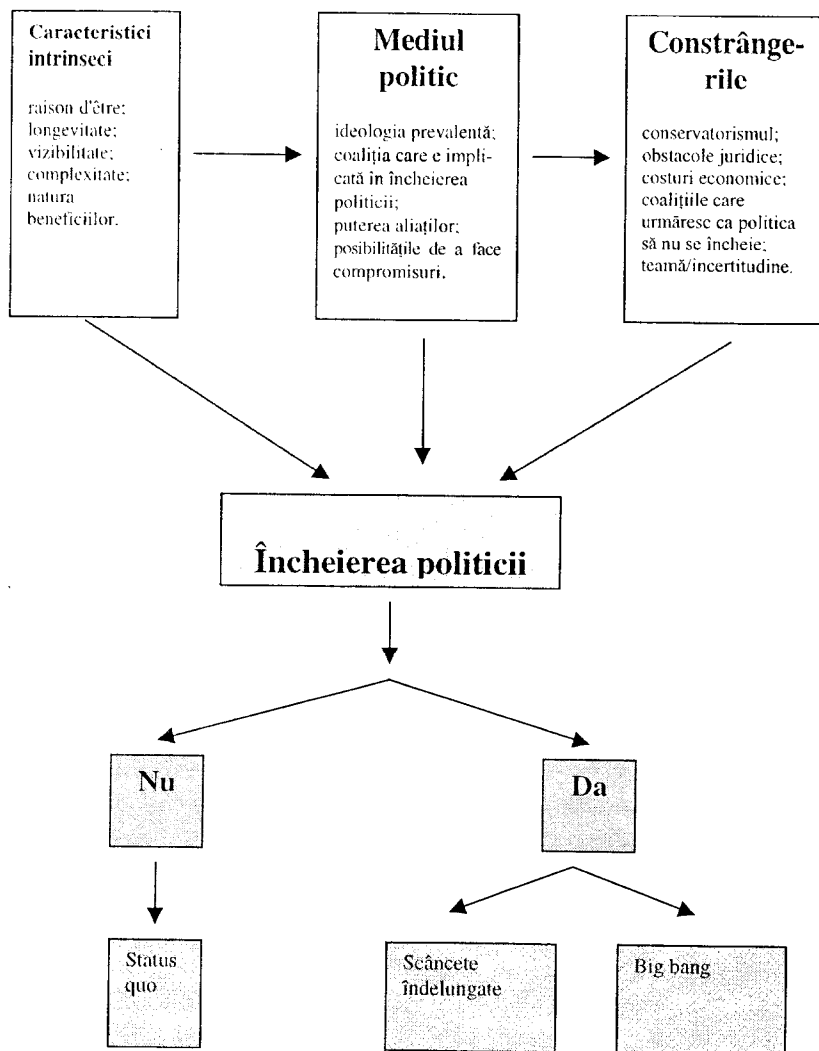
- *Ideologia politică prevalentă*: în primii ani de după alegeri, dacă ele sunt câștigate de fosta opoziție, acest lucru se observă cel mai bine.
- *Mărimea, forța și hotărârea* coalițiilor care presează pentru încheierea acelei politici: cu cât acestea sunt mai intense, cu atât șansele ca politica respectivă să fie încheiată sunt mai mari.
- *Aliați puternici*: ei pot influența mult eforturile de încheiere sau de menținere a unei politici.
- *Posibilitățile de realizare a compromisurilor*: acestea reprezintă tactici foarte importante de împiedicare a încheierii politicii.
- *Viteza*: chiar dacă acest factor nu depinde întotdeauna de voința decidenților, dacă este posibil să se realizeze eforturile de încheiere a politicii într-un timp scurt, atunci șansele de reușită sunt mai mari.

Un exemplu interesant privind rolul ideologiei prevalente e din domeniul învățământului. În anii 1997-2000 a predominat în reforma învățământului din țara noastră o perspectivă liberală, care a contrastat mult cu cea mai autoritară practică anterior: accentul a căzut asupra delegării responsabilităților, creșterii autonomiei universităților și școlilor, dereglementării etc.

Încheierea unei politici poate să nu se realizeze și datorită intervenției unor bariere sau constrângeri:

- *Existența unor coaliții* care se opun încheierii politiciii.
- *Conservatorismul*: agențiile implicate în implementarea unei politici caută să își modifice scopurile și misiunea, astfel încât să nu se desființeze.
- *Obstacole juridice*: uneori reglementările de care este nevoie pentru a încheia o politică sunt de un nivel foarte înalt (hotărâri de guvern, dar și legi sau chiar modificări ale Constituției), iar acest fapt împiedică încheierea politiciii.
- *Costurile de încheiere*: atunci când o politică este încheiată, e posibil să fie necesar un efort financiar mare, care devine un obstacol în procesul de încheiere. Cu toții știm cât de mari sunt costurile închiderii minelor neeficiente din unele bazine carbonifere din țara noastră sau cât de costisitoare este conservarea unor capacități industriale închise.
- *Teama și incertitudinea*: dacă o politică este încheiată, e greu de prezis care vor fi toate consecințele îndepărtării de la ceea ce era de acum familiar și cunoscut. Așa cum aceste aspecte erau relevante în adoptarea unei politici noi (a se vedea, de pildă, punctul de vedere incrementalist), acum ele devin obstacole în încheierea unei politici deja practicate.

De exemplu, renunțarea la politicile practicate anterior de protecție a copiilor a necesitat eforturi ridicate și de aceea în calca încheierii acestora s-au ridicat obstacole mari.



(După Kirkpatrick, Lester, Peterson, 1999: p. 219)

Rațiuni pentru neîncheierea unei politici. Geva-May și Wildavsky (1997, p.179) le sistematizează astfel: pe de o parte, există tendința organizațională de a persista; pe de altă parte, sunt costuri (emoționale, politice, juridice, financiare) care acționează împotriva încheierii unei politici.

În ce privește persistența organizațională, un prim aspect este cel al existenței personalului angajat în agenția sau agențiile care implementează politica, precum și personalul de care este nevoie în alte instituții în acest sens și care, în cazul încheierii ei, și-ar pierde locurile de muncă, fără a fi sigur că i se oferă altceva în schimb. Politicile de apărare, de pildă, au creat un întreg mecanism instituțional, militarii devenind o parte a structurii sociale care este foarte greu de dislocat; la fel, personalul din instituțiile create pentru protecția copiilor etc. În al doilea rând, la fel ca și în cazul acceptării unei politici, deciziile privind încheierea ei se iau la mai multe nivele: de regulă nu este suficientă o singură decizie, la un anumit nivel; dimpotrivă, existența mai multor centri decizionali face ca încheierea unei politici să nu fie ușoară. În al treilea rând, organizațiile tind să răspundă în fața schimbărilor prin adoptarea soluțiilor „satisficente”, cum le numea H. A. Simon (a se vedea capitolul 5). Organizațiile fac apel la mai multe instrumente pentru a evita încheierea politicii respective:

- *investițiile*: mașinăriile care au apărut pentru a implementa o politică de multe ori au solicitat bugete și investiții mari, care le permit să continue să funcționeze, independent de faptul că personalul se schimbă, și care presează pentru menținerea lor în funcțiune;
- *obscuritatea*: organizațiile invizibile pentru public, cele care efectuează sarcini complexe definite de specialiști se pot menține mai ușor;
- *schimbări „cosmetice” și aparență de dinamism*: organizațiile își formează o imagine de dinamism, fac schimbări de fațadă pentru a dovedi adaptarea lor la noi situații; de aceea, de multe ori încheierile de politici înseamnă nu dispariția acelor organizații, ci mai degrabă restructurarea sau reinventarea lor pentru a implementa alte politici succesore.

Încheierea unei politici are costuri sau implicații importante. În primul rând sunt cele emoționale și politice: publicul are în general o atitudine de respingere a schimbărilor în aranjamentele existente, care erau cunoscute (și care adeseori funcționau „satisficient”); această atitudine e acompaniată

de cea de compasiune pentru cei care suferă ca urmare a încheierii unei politici și, invers, de ostilitate pentru cei care decid încheierea politicii. Decizia de a încheia o politică poate fi interpretată și ca o recunoaștere a faptului că o decizie anterioară nu a fost bună; or, liderii politici sunt reticenti să admită că au făcut greșeli, căci acest lucru ar putea periclita sprijinul de care ei se bucură: ei preferă să atragă atenția asupra contribuțiilor lor pozitive – noi programe și noi politici. În al doilea rând, decizia de a încheia o politică are costuri juridice și financiare. Cele juridice privesc complexitatea procesului de încheiere (sunt necesare reglementări de diferite tipuri, urmându-se procedurile legale); apoi, este posibil ca încheierea politicii să încalce unele promisiuni ale guvernării, implicite sau explicite. Costurile financiare pot fi ridicate pe termen scurt (chiar dacă pe termen lung situația este adesea diferită).

Tipuri de încheiere a unei politici. Există două moduri generale în care o politică este încheiată; cele mai multe încheieri se situează undeva între cele două extreme:

- *Încheiere tip „big bang”*: un sfârșit al politicii precum o explozie, constând în schimbarea unei politici ca urmare a unei singure decizii din partea autorităților. De obicei, ea apare la un moment precis, chiar dacă a fost precedată de intense lupte între coalițiile de susținere a continuării sau, dimpotrivă, a încheierii acelei politici. Exemple mai cunoscute la noi ar fi decizia de falimentare a Bancorex sau de încheiere a sistemului plăților compensatorii.
- *Încheiere tip „scâncet îndelungat”*: sfârșitul politicii vine nu printr-o decizie la un singur nivel și la un moment precis determinabil, ci ca urmare a unui declin îndelungat al resurselor prin care era susținută acea politică. Acest proces e cunoscut și sub numele de „decrementare” (în opoziție cu „incrementarea”).

Geva-May și Wildavsky (1997) sugerează mai multe strategii de facilitare a procesului prin care o politică este încheiată. În primul rând, este important să se folosească unele condiții favorabile, precum:

- *Schimbări în agențiile guvernamentale* (de obicei, în urma unor alegeri în care fosta opoziție a câștigat): în primii ani ai noii guvernări se pot schimba mai multe politici; după aceea procesul devine mult mai greu.

- *Delegitimarea supozițiilor ideologice ale vechii politici.* La noi în țară cel mai cunoscut a fost procesul prin care un tip de politici era etichetat ca fiind de sorginte comunistă; dar, în ultimii ani, au fost delegitimate și cele care se bazau pe poziții „conservator minimaliste“ (a se vedea capitolul 3).
- *Perioade de turbulență:* cele în care așteptările oamenilor privind viitorul sunt zguduite, așa cum la noi în țară s-a întâmplat nu numai în 1989, dar și, de exemplu, în anii 1998-1999.
- *Ascunderea efectelor,* prin configurarea de instrumente de ameliorare a efectelor încheierii politicii. Pesemne că exemplul cel mai cunoscut la noi în țară de adoptare a acestei strategii e cel al introducerii plăților compensatorii pentru salariații disponibilizați, ca urmare a restructurării întreprinderilor în care lucrau.

În al doilea rând, procesul de încheiere a unei politici este adesea parte a unui proces mai larg: cel în care a) este propusă o altă politică alternativă, iar adoptarea acesteia înseamnă încheierea celei vechi; b) se formează agenda formală, care poate conține idei privind încheierea politicii respective. În al treilea rând, procesul de încheiere a unei politici este facilitat dacă, atunci când a fost elaborată, s-a prevăzut că ea nu va continua în măsura în care anumite rezultate nu sunt obținute. Dacă implementarea politicii presupune monitorizarea ei și evaluări periodice, atunci rezultatele acestora pot fi utilizate pentru a presa în favoarea încheierii politicii. În sfârșit, un mijloc important care poate fi folosit este acela de a minimiza opoziția actorilor care se opun încheierii politicii.

Iată o listă de întrebări pe care trebuie să și le pună analistul de politici (Geva-May, Wildavsky, 1997: pp. 221-222) pentru a minimiza opoziția actorilor care se opun încheierii unei politici:

- Am identificat grupurile care sprijină coalițiile care se opun încheierii politicii?
- Dacă răspunsul este „da“, am identificat ce îi determină să se comporte astfel?
- Am identificat susținătorii încheierii acelei politici?
- Dacă răspunsul este „da“, am identificat ce îi determină să se comporte astfel?
- Să largesc numărul celor care participă la dezbaterile propunerii mele?
- Să fac apel la sprijinul unor grupuri interesate în încheierea politicii?
- M-am gândit dacă să atrag și alți actori activi în încheierea politicii?
- M-am gândit la posibilitatea de a atrage, influența beneficiarii încheierii politicii?

EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE

Atunci când facem o acțiune pe care am gândit-o cu grijă e natural să ne întrebăm cât de bine am realizat-o. Pentru a răspunde, avem la dispoziție două opțiuni: a) să vedem dacă ceea ce am făcut e conform cu ceea ce ne-am propus să facem; altfel zis, apreciem acea acțiune în raport cu obiectivele sau cu scopurile pe care le aveam în minte atunci când am făcut-o; b) să vedem care sunt rezultatele ei efective: ce am realizat efectiv. Cele două opțiuni sunt diferite: într-adevăr, nu e greu de văzut că uneori acțiunea noastră atinge obiectivele propuse; numai că impactul ei efectiv este mic. Sau, dimpotrivă, ea nu reușește să atingă obiectivele propuse, dar impactul poate fi mai mare sau mai mic. Ca urmare, aprecierea pe care o facem acțiunii diferă în raport cu ceea ce dorim.

O politică publică poate fi, în mod analog, judecată pe două dimensiuni. Într-adevăr, ne putem întreba: a) Cum și-a atins ea scopurile propuse?; b) Care este impactul ei efectiv? În acest capitol vom analiza diferitele răspunsuri la aceste întrebări.

a) Ce este evaluarea?

Așa cum am văzut în Capitolul 1, evaluarea este un stadiu al procesului de înlăptuire a politicilor. Caracteristica definitorie a evaluării este aceea că ea produce judecăți cu caracter apreciativ privind o politică publică. Problema nu vizează faptele: *Cum stau lucrurile?* și nici acțiunea: *Ce ar trebui să facem?*, ci valorile: *Care este valoarea acestui program sau a acestei politici?*

Evaluarea politicilor reprezintă examinarea empirică obiectivă și sistematică, cu ajutorul metodelor de cercetare socială, a politicilor publice, în termenii obiectivelor propuse de acestea.

În evaluarea unei politici, analistul face apel la tipuri diferite de criterii. Aceste criterii exprimă **valorile** în raport cu care se realizează aprecierea acelei politici: de pildă, eficiența și eficacitatea sunt valori care decurg din ideea de raționalitate instrumentală, pe care am discutat-o în capitolul 5, mai sus. Dar valori precum echitatea sau corectitudinea au o semnificație socială ridicată, iar ponderea care li se acordă este tot mai mare în societățile contemporane. (Să observăm că aceste criterii sunt asemănătoare cu cele la care se apelează în cazul formulării politicilor. Numai că acum ele sunt aplicate retrospectiv (*ex post*), în timp ce criteriile folosite pentru a face recomandări privind politicile care să se adopte sunt aplicate prospectiv (*ex ante*).

Tipul de criterii	Întrebarea	Exemple
Eficacitatea	S-a obținut un rezultat valoros?	Unități din bunurile sau din serviciul oferit prin aplicarea politicii respective
Eficiența	Cât de mare a fost efortul necesar pentru a obține acel rezultat?	Costul unitar Beneficii nete Raportul cost/beneficiu
Adecvarea	În ce măsură obținerea acelui rezultat rezolvă problema care a dus la formularea acelei politici publice?	Costuri Eficiență
Echitatea	Sunt costurile și beneficiile distribuite echitabil între diferitele grupuri din societate?	Criteriul Pareto Criteriul lui Rawls
Senzitivitatea	Satisfac rezultatele aplicării acelei politici nevoile, preferințele sau valorile diferitelor grupuri?	Consistența cu opiniile cetățenilor
Corectitudinea	Sunt rezultatele dorite și valoroase?	Politicile publice trebuie să fie atât eficiente cât și echitabile

Monitorizarea și evaluarea politicilor publice. Obiectivul central al evaluării nu este strângerea de informații cu privire la rezultatele aplicării unei politici publice, ci *aprecierea* unor aspecte ale formulării și implementării acesteia în raport cu valorile pe care le exprimă criteriile utilizate (Dunn, 1981, pp. 404-405). În acest sens, evaluarea diferă de monitorizarea politicilor publice.

Monitorizarea unei politici publice constă în producerea informațiilor privind felul în care funcționează aceasta și consecințele ei.

Prin monitorizare sunt obținute date importante privind acea politică publică și care pot fi utilizate pentru a o evalua. Însă obiectivul monitorizării nu este acela de a face aprecieri, evaluări, ci mai curând de a stabili premisele factuale pe care se bazează activitatea propriu-zisă de evaluare a acelei politici.

În procesul de analiză a politicilor, monitorizarea îndeplinește patru funcții (Dunn, 1981: pp. 335-336):

- 1) *Concordanță*: pe baza monitorizării se poate determina dacă acțiunile celor care aplică acea politică publică sunt conforme cu standardele și procedurile cuprinse în reglementările existente (cele emise de Parlament, de agenții cu rol de reglementare, de corpurile profesionale implicate – de pildă, în cazul politicilor de sănătate, cele ale Colegiului Medicilor și Farmaciștilor).
- 2) *Auditare*: monitorizarea permite să se determine dacă resursele și serviciile care vizau un anumit grup țintă au ajuns efectiv la acesta. De pildă, ea permite să se determine dacă primăriile au alocat fondurile necesare pentru întreținerea școlilor.
- 3) *Contabilizare*: monitorizarea produce informații folositoare în contabilizarea schimbărilor economice și sociale care rezultă în urma implementării unei politici publice. De pildă, schimbările în calitatea vieții pot fi monitorizate cu ajutorul unor indicatori sociali precum nivelul mediu de educație, starea de sănătate a populației, durata medie de viață, procentul populației deasupra nivelului de sărăcie, modul de folosire a timpului liber etc.
- 4) *Explicație*: monitorizarea furnizează de asemenea informații care ajută la explicarea diferențelor în efectele unor politici publice. De pildă, ea

permite să detectăm diferențele între politicile educative, cele care țin de asistența socială sau cele de asigurare a ordinii publice.

Monitorizarea vizează în general unul sau mai multe domenii ale funcționării unei politici: a) utilizarea bunurilor sau serviciilor furnizate; b) funcțiile organizaționale; c) rezultatele politicii (Rossi, Freeman, Lipsey, 1999).

- Utilizarea bunurilor sau serviciilor furnizate privește, pe de o parte, felul în care populația țintă participă în acea politică și, pe de altă parte, diferențele între membrii unor grupuri diferite în felul în care beneficiază de acel bun sau serviciu, rezistența la aplicarea acelei politici etc.
- Monitorizarea funcțiilor organizaționale ale unei politici se concentrează asupra felului în care implementarea acelei politici este organizată, astfel încât să își îndeplinească sarcinile esențiale. O atenție specială e acordată problemelor apărute în procesul de implementare și care împiedică oferirea bunului sau serviciului respectiv către populația țintă. (A se vedea capitolul 6 în privința acestor dificultăți.)
- Monitorizarea rezultatelor aplicării politicii publice constă în măsurarea și raportarea indicatorilor sociali relevanți. Pentru aceasta e necesar să se identifice acei indicatori care pot fi măsurați într-un mod rutinier și care să conțină informație relevantă, semnificativă privind efectele implementării acelei politici.

Dimensiunile evaluării. După X. Ballart (1998), pentru a înțelege evaluarea este necesar să ne referim la mai multe dimensiuni ale acesteia:

- **cine** decide că trebuie făcută evaluarea;
- **ce** este de evaluat;
- **cum** se face evaluarea;
- **când** să se facă;
- **care** sunt așteptările.

Există numeroase răspunsuri la întrebarea *cine ar trebui să decidă ce este de evaluat*. În mod obișnuit hotărâsc liderii politici sau managerii executivi. Ei sunt primii interesați să cunoască rezultatele aplicării unei anumite politici, după cum – așa cum am văzut – ei pot urmări și obiective politice prin solicitarea unei evaluări. Totuși, uneori nu aceștia, ci legislatorii,

clienții sau staff-ul din agențiile guvernamentale au un rol important în decizie. Unele politici publice sunt supuse evaluării de către opoziție sau de organisme independente (de exemplu, de organizații neguvernamentale sau de think-tank-uri) care încearcă astfel să atragă atenția asupra unor aspecte ale acelor politici publice. Alteori evaluarea unei politici publice se realizează de către organisme internaționale. De exemplu, în țara noastră Banca Mondială sau Uniunea Europeană realizează periodic evaluări ale politicilor realizate cu sprijinul lor financiar (prin împrumuturi sau prin programe de asistență precum PHARE).

La întrebarea *cum se evaluează*, răspunsurile reflectă diversitatea metodologică. Vom discuta în paragraful următor câteva dintre metodele cele mai folosite.

Strâns legat de alegerea metodei este răspunsul la întrebarea *când se evaluează*. Adesea acest interval este determinat de considerații tehnice; totuși, în alegerea momentului cântăresc și argumente politice (interese, ideologii, scopuri ascunse) sau de natură administrativă (urgentă, percepția evaluării de către personal sau rațiuni bugetare).

În privința întrebării *ce este de evaluat*, o condiție esențială este aceea de a relaționa obiectul evaluării la natura programului, la stadiul derulării acestuia, la datele și resursele disponibile, precum și la contextul organizațional și politic în care politica respectivă este desfășurată. Ea cuprinde o descriere corectă a performanțelor politicii, a caracteristicilor analizate, și o apreciere a acestora în raport cu anumite criterii sau standarde relevante. Tipic, evaluarea privește una sau mai multe din următoarele dimensiuni ale unei politici (Rossi, Freeman, Lipsey, 1999):

1. *nevoia de aplicare* a acelei politici;
2. *formularea* politicii;
3. *implementarea* politicii și măsura în care ea oferă bunurile sau serviciile propuse;
4. *impactul* sau rezultatele politicii;
5. *eficiența* politicii.

O ultimă întrebare ține de *ce ar trebui să așteptăm de la evaluare*. Răspunsurile la aceasta depind de obiectivele pe care le avem în vedere: pentru unii, o evaluare merită întreprinsă doar dacă are utilitate directă; pentru alții, o evaluare are sens în cazul în care contribuie la înțelegerea unei probleme sociale, la schimbarea percepțiilor despre modalitățile de

soluționare a ei sau la sugerarea unor căi de reformă în intervenția publică. În general însă, funcțiile evaluării sunt următoarele:

1. evaluarea produce informații de încredere privind *performanța unei politici*: măsura în care valorile, oportunitățile, nevoile grupurilor sociale au fost întâmpinate prin îndeplinirea acelei politici;
2. evaluarea contribuie la *clarificarea* și la mai buna înțelegere a valorilor care au condus la alegerea scopurilor și obiectivelor. Această funcție se realizează prin operaționalizarea acestora sau prin compararea valorilor acceptate cu valori alternative;
3. evaluarea contribuie la *înțelegerea* mai bună a problemei, la definirea altor politici alternative (dacă ea conduce la concluzia că politica respectivă trebuie abandonată și înlocuită cu o alta).

Potrivit lui Guba și Lincoln (1987), concepția asupra rolului evaluării politicilor publice a parcurs patru epoci distincte:

Tehnică: după primul război mondial, evaluarea era văzută ca un exercițiu tehnic de măsurare. Rolul evaluatorului era considerat ca foarte asemănător celui al unui tehnician.

Descriptivă: în anii '40, evaluările aveau ca sarcină detectarea punctelor slabe și a celor tari, evidențierea patternurilor obiectivelor asumate. Evaluatorul apărea nu numai ca un tehnician, ci și ca un furnizor de informație.

Judecare: în anii '60 și '70, punctul de vedere dominant era acela că evaluările constau în măsurarea eficienței și eficacității politicilor publice, prin aplicarea unor standarde obiective și printr-o cercetare științifică obiectivă. Se considera că, în timp ce analiza prospectivă a politicilor publice depinde de valori și de procesul politic în care interacționează actori diferiți, fiecare cu propriile sale interese, evaluarea retrospectivă are un caracter obiectiv: evaluatorul apare ca un cercetător neutru al adevărului, iar rolul său este acela de a înțelege lumea și de a prezenta decidenților informații formulate într-o manieră obiectivă, care nu depindea de propriile lor opțiuni sau interese. Altfel zis, rolul evaluatorului apărea ca fiind acela de judecător obiectiv al politicii.

Senzitivitate: în prezent, avem o „a patra generație” de modele ale evaluării politicilor publice. Acum punctul central de interes nu constă în deciziile, obiectivele, efectele politicilor, ci în susținerile, în preocupările, problemele diferiților actori implicați în procesul de îndeplinire a acelei politici publice. Evaluarea apare astfel și ca un proces cu semnificație politică, nu ca o cercetare pur obiectivă a unei politici.

Eficacitatea privește măsura în care sunt atinse scopurile sau obiectivele propuse. Uneori ea este cuantificabilă (de exemplu, câți elevi care au abandonat școala au fost reintegrați în procesul educativ); atunci când acest lucru nu este posibil, ea este exprimată în termeni calitativi. De exemplu, eficacitatea unui program de creare a unor facilități de petrecere a timpului liber se poate măsura apelând la criterii precum atitudinea cetățenilor privind valoarea acelui program sau modul de a beneficia de ele.

Eficiența este raportul dintre eficacitate și costurile sau eforturile depuse pentru a o obține.

Evaluarea – etapă a analizei politicilor. Potrivit modelului stadial al politicilor publice, la care am făcut apel în această lucrare, evaluarea este o etapă sau un stadiu distinct în procesul de îndeplinire a unei politici publice, care în mod tipic apare după începerea procesului de implementare a acelei politici. Dar ea diferă de analizele politicilor pe care le-am discutat până acum în câteva aspecte importante:

- În primul rând, în timp ce acestea aveau un caracter prospectiv, evaluarea are un caracter *retrospectiv*. În timp ce întrebările pe care le puneam până acum erau de forma: Care vor fi efectele aplicării politicii? (de pildă: Care vor fi efectele scăderii numărului de elevi într-o clasă în învățământul primar?), în evaluare întrebăm: Care sunt efectele efective ale aplicării politicii? (de pildă: care sunt efectele apărute după scăderea numărului de elevi într-o clasă în învățământul primar?).
- În al doilea rând, în timp ce în procesul de formulare a politicilor, așa cum am văzut, însăși problema este reformulată, definită prin interacțiunea actorilor implicați, în cazul evaluării se aderă la definiția existentă. Rolul ei principal nu este acela de căutare de noi alternative, ci de *feedback*.
- În al treilea rând, evaluarea este mai mult *orientată spre client*: spre acea agenție guvernamentală sau spre instituția care a solicitat elaborarea ei; evaluarea încearcă să răspundă cerințelor puse de aceasta. În acest sens, evaluarea este mult mai centrată spre o anumită instituție sau actor decât se întâmplă în analiza prospectivă a politicilor.

- În sfârșit, am văzut că analiza prospectivă a politicilor este într-o măsură importantă o activitate pe care o putem caracteriza prin conceptele de artă și de meșteșug (A. Wildavsky). Evaluarea este mai mult legată de *metode mai riguroase* de cercetare, de unele demne de încredere – ceea ce nu înseamnă, așa cum vom sublinia imediat mai jos, că ea are un caracter deplin neutru, obiectiv (a se vedea și Geva-May, I., Pal, L.A., 1999).

Rațiunile pentru evaluarea unei politici publice. O politică publică poate fi selectată pentru a fi evaluată din mai multe motive. Între acestea, următoarele sunt adesea menționate (McKinney, Howard, 1998: p. 390):

- rezultatele nesatisfăcătoare ale aplicării politicii, în comparație cu așteptările avute;
- necesitatea obținerii de noi informații pentru a îmbunătăți acea politică;
- interesul de a transfera acea politică în alte părți;
- apariția unei noi tehnologii, cu impact asupra implementării politicii;
- evaluarea politicilor publice este o rutină a acelei agenții guvernamentale;
- evaluarea este solicitată de instituția care finanțează aplicarea acelei politici;
- necesitatea de a stabili dacă problema care a determinat formularea și implementarea acelei politici a dobândit într-adevăr o soluție;
- necesitatea de a obține un sprijin suplimentar pentru acea politică;
- necesitatea de a justifica cheltuielile deja făcute și pe cele prevăzute în viitor;
- responsabilizarea agenției față de clienți și față de comunitate.

Acestor motive trebuie să le adăugăm însă și altele. Motivul este acela că, așa cum am văzut, evaluarea – ca stadiu al procesului de înfăptuire a politicilor – deși presupune metode de cercetare mai riguroase, deși e mai orientată spre client, în același timp este o activitate politică, o activitate care implică mai mulți actori în spațiul public, fiecare cu interesele sale; ca urmare, uneori ea poate fi folosită în interesul unora dintre aceștia (Howlett, Ramesh, 1995: p. 169):

- pentru a ascunde unele fapte care ar putea pune guvernarea într-o lumină proastă;

- termenii de referință ai evaluării (care accentuează numai asupra unor aspecte ale politicii respective) se pot construi astfel încât evaluarea să ducă la concluzii favorabile guvernării;
- dacă guvernarea vrea să schimbe acea politică, termenii de referință pot fi construiți, dimpotrivă, astfel încât să ducă la alte concluzii;
- evaluările realizate la solicitarea unor instituții independente de guvernare pot să aibă ca scop nu îmbunătățirea, ci critica acelei politici, pentru a realiza câștiguri pentru anumite grupuri sau pentru a întări o anumită perspectivă ideologică etc.

Evaluare și evaluatori. Așa cum am văzut, evaluarea constă într-o examinare empirică obiectivă și sistematică, cu ajutorul metodelor de cercetare socială, a politicilor publice. Într-un paragraf mai jos vom discuta unele dintre aceste metode. De pe acum trebuie să observăm însă că evaluarea nu este o cercetare fundamentală, ci una *aplicată*. Evaluatorii trebuie să cunoască metode din diverse discipline sociale, pentru a le putea aplica multor tipuri de probleme. Atunci când evaluarea se aplică asupra unor politici extrem de specializate, tehnice, este necesar ca în echipele de evaluare să fie cooptat și personal specializat în domeniul respectiv. Dar și aceste persoane este necesar să aibă cunoștințe cel puțin generale cu privire la procesul de înfăptuire a politicilor publice și, în particular, la procesul de evaluare.

Evaluarea se realizează, așa cum am văzut, într-un context social. Această împrejurare face ca modul în care evaluatorii își desfășoară activitatea să nu depindă numai de obiectul efectiv al cercetării; ei trebuie să țină seamă de interacțiunea dintre actorii interesați de acea politică, de modul în care evaluarea realizată va fi utilizată etc. (Rossi, Freeman, Lipsey, 1999):

- Evaluatorii trebuie să își expliceze perspectiva în care se situează, recunoscând faptul că sunt posibile și alte perspective din care evaluarea ar putea să fie realizată; de asemenea, ei trebuie să se pregătească pentru critici din partea actorilor cu alte perspective asupra problemei decât a lor și să fie capabili să își ajusteze abordarea în funcție de cerințele agenției sau instituției care a solicitat evaluarea.
- Evaluatorii pot fi independenți de personalul care e implicat în formularea sau în implementarea unei politici publice sau, dimpotrivă, pot fi selectați din interiorul agenției respective. În ambele cazuri, evaluatorii trebuie să posede o înțelegere clară a rolului

lor în situația respectivă, să ofere cea mai bună informație disponibilă în circumstanțele date.

- Evaluatorii trebuie să aibă în vedere ei înșiși diseminarea rezultatelor lor pentru toți actorii interesați de acea politică.
- De dorit, evaluările sunt folosite de către decidenți. Acest lucru se poate realiza în mod:
 - a) *direct*: aplicând concluziile și recomandările formulate;
 - b) *instrumental*: ca mijloc folosit de decidenți pentru a modifica, păstra sau încheia o politică;
 - c) *conceptual*: ca un cadru de abordare și a altor politici publice;
 - d) *persuasiv*: pentru a induce comportamente sau atitudini din partea unor actori relevanți.
- Deoarece valoarea muncii lor depinde și de modul în care ea este folosită de actorii implicați, evaluatorii trebuie să aibă în vedere raporturile între aceștia, interesele, nevoile, perspectivele lor uneori foarte diferite.
- Evaluarea trebuie să țină cont de cerințele politice ale momentului; de asemenea, ea trebuie să țină cont de faptul că trebuie să aibă relevanță pentru decidenți. De aceea, evaluatorii trebuie să aibă în minte nu numai criterii stricte tehnice sau care țin de știința pură: ei trebuie să se raporteze la valorile pe care activitatea lor le afectează, la scopurile pe care, odată realizată, le va servi evaluarea.
- Evaluatorii nu alcătuiesc în prezent o profesiune, deși în ultimii ani „piața” evaluării a crescut foarte mult și un număr mai mare de oameni au fost implicați în astfel de activități. Într-adevăr, domeniul se caracterizează printr-o mare diversitate de pregătire profesională; de metode și de perspective, prin absența unei comunicări profesionale puternice. Acest fapt face să nu existe un consens asupra caracterului justificat al criticii unor evaluări (critici care – dată fiind natura domeniului – pot apărea în acest caz ca având o semnificație mai curând politică sau ideologică decât științifică, obiectivă).

Meta-evaluarea: Cum evaluăm o evaluare? Cum putem susține că o evaluare a unei politici publice este bună? Atunci când încercăm să răspundem, următoarele criterii sunt relevante (Uusikylä, Virtanen, 2000):

Ghidarea:

1. Cum a fost definit procesul de evaluare
2. Care sunt așteptările agenției care o solicită

Selectarea evaluatorilor

3. Familiaritatea evaluatorilor cu activitatea respectivă și cu contextul în care aceasta se desfășoară
4. Familiaritatea evaluatorilor cu abordările, configurarea și procedurile specifice unei evaluări
5. Pregătirea și experiența lor anterioară relevantă pentru această activitate
6. Imparțialitatea evaluatorilor
7. Capacitatea de a realiza evaluarea potrivit graficului

Planificarea și implementarea procesului de evaluare

8. Planificarea și implementarea procesului de evaluare conform standardelor formulate de agenția sau instituția care o solicită
9. Înțelegerea priorităților și a măsurilor cercetate
10. Definirea domeniului evaluării
11. Acces la informația disponibilă și calitatea acesteia
12. Definirea problemelor importante, a criteriilor de evaluare și a procedurilor pentru colectarea și analiza datelor
13. Stabilirea schemei de evaluare (grafic, structură organizațională, buget)
14. Stabilirea planului privind structura raportului

Calitatea rapoartelor de evaluare

15. Recunoașterea și modul în care se răspunde nevoilor de evaluare
16. Viabilitatea configurației evaluării și a materialului folosit
17. Consistența și gradul de încredere în analiza realizată
18. Imparțialitatea și credibilitatea concluziilor și recomandărilor făcute
19. Claritatea textului raportului
20. Modul în care concluziile și recomandările sunt prezentate și dezvoltarea ulterioară a evaluării

Contactele și colaborarea dintre diferiții parteneri în procesul de evaluare

21. Funcționarea și regularitatea contactelor dintre evaluatori și agenția sau instituția care a solicitat evaluarea
22. Funcționarea și regularitatea contactelor dintre evaluatori
23. Funcționarea și regularitatea contactelor dintre evaluatori și politicile care sunt evaluate

Experiența globală a agenției și evaluatorilor cu privire la procesul de evaluare

Aprecierea globală asupra succesului procesului de evaluare

b) Tipuri de evaluare

Evaluarea unei politici publice poate fi de mai multe tipuri. Există mai multe clasificări ale evaluărilor, realizate cu ajutorul unor criterii diferite.

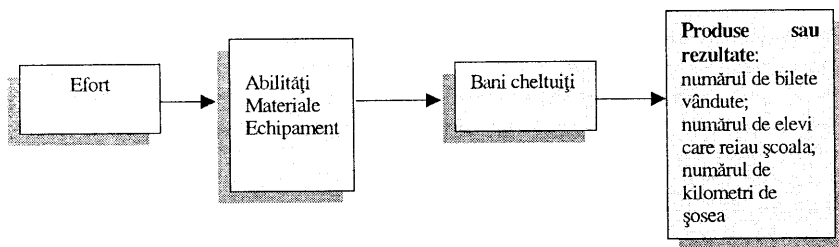
O primă clasificare pleacă de la distincția dintre 1) *eforturile* făcute pentru a implementa acea politică, pentru a produce bunurile sau serviciile respective, și 2) *rezultatele* acelor eforturi, ceea ce s-a realizat efectiv. Apelând la terminologia lui D. Palumbo (1987), avem:

- a) o **evaluare formativă**: în care accentul cade pe: 1) măsura în care programul își atinge grupul țintă; 2) măsura în care bunurile și serviciile produse sunt în concordanță cu intențiile, obiectivele acelei politici; 3) utilizarea resurselor în aplicarea acelei politici;
- b) o **evaluare sumativă**: în care accentul cade pe felul în care a afectat efectiv acea politică problemele cărora a încercat să le ofere o soluție.

O a doua clasificare ia în considerare mecanismele prin care este realizată evaluarea. După Howlett și Ramesh (1995), avem trei mari tipuri de evaluări: 1) **administrative**; 2) **juridice**; 3) **politice**.

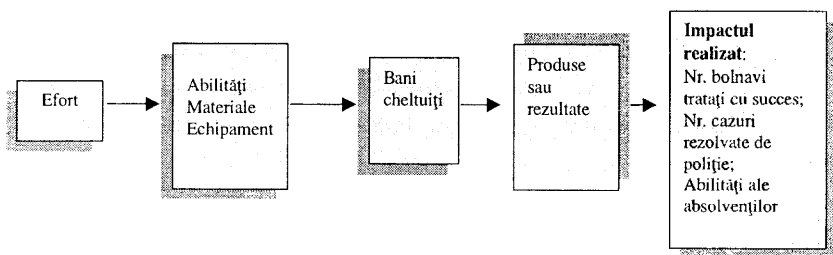
Evaluările administrative se concentrează asupra: a) *performanței manageriale* în înfăptuirea unei politici; b) asupra *aspectelor bugetare* presupuse de implementarea acesteia. Evaluările de acest tip sunt cele mai cunoscute și cele mai discutate. Un motiv important este acela că pentru realizarea lor s-au pus la punct tehnicile de cercetare cele mai sofisticate. În literatura dedicată lor, sunt menționate patru principale feluri de evaluare administrativă: a *performanței*; a *impactului*; a *eficienței*; a *procesului* (a se vedea, de exemplu, McKinney, Howard, 1998: pp. 397-399).

1. **Evaluarea performanței** (produsele eforturilor făcute sau rezultatele aplicării acelei politici) vizează cantitatea sau nivelul de activitate pe care l-au generat eforturile depuse. De pildă, cât de multe bilete au fost vândute într-o facilitate de petrecere a timpului liber; cât de mulți elevi care abandonaseră școala au fost reîncadrați în activitate; cât de mulți kilometri de șosea au fost construiți – aceștia sunt indicatori prin care se pot măsura rezultatele unor politici în diferite domenii.



2. **Evaluarea impactului** este gradul în care performanța realizată întâmpină nevoia de acel bun sau serviciu, altfel spus, gradul în care politica

are efectele intenționate. Prin utilizarea ei se încearcă să se determine măsura în care, ca urmare a aplicării acelei politici, s-au realizat schimbări în grupurile țintă. De pildă, o astfel de evaluare vizează numărul total de bolnavi tratați cu succes; numărul de cazuri efectiv rezolvate de poliție; impactul pe care îl au asupra societății absolvenții de învățământ superior, ca rezultat al educației lor etc.



Aprecierea impactului unei politici publice se poate realiza la orice stadiu al procesului de înfăptuire a ei: atât în cel al formulării politicii, cât și în cel al implementării. Cea mai importantă problemă care apare în evaluarea impactului unei politici este aceea de a determina care sunt efectele datorate aplicării respectivei politici, în raport cu toate fenomenele care se manifestă în societate. De aceea, evaluarea de impact presupune utilizarea de către cercetători a unor metode bine puse la punct, capabile să distingă între influențele datorate acelei politici și cele apărute datorită manifestării altor factori.

3. Evaluarea eficienței vizează metodele alternative de a atinge un anumit rezultat. Poate fi el obținut cu un cost mai scăzut? Ca urmare, această evaluare se concentrează asupra raportului dintre eforturile depuse și impactul atins (eficacitatea acelei politici publice). Cu cât este mai mic acest raport dintre resursele folosite (eforturile) și rezultatele obținute (eficacitatea), cu atât e mai mare eficiența acelei politici. Indicatori ai eficienței unei politici publice sunt, de pildă, costul unui kilometru de șosea construită sau refăcută; numărul de studenți la un post didactic într-o universitate; numărul de persoane la un medic de familie etc.

Evaluarea eficienței este folositoare în fiecare stadiu al procesului de înfăptuire a unei politici, de la cel al formulării politicii la cel al implementării ei. Dar, evident, evaluările *ex post* sunt mai obișnuite decât cele *ex ante*. Principalul motiv pentru care se procedează astfel este acela că de cele mai

multe ori lipsesc estimări rezonabile ale costurilor și efectelor produse de aplicarea unei politici publice.

E important de subliniat că evaluarea eficienței depinde esențial de supozițiile făcute în cercetare; aceste supoziții depind de scopurile diferiților agenți implicați și fac ca evaluarea să nu aibă un caracter întru totul neutru. Dimpotrivă, așa cum am văzut, evaluarea are caracteristici care o fac să fie și o activitate politică, care deci servește interesele unora dintre actorii implicați în acea politică (Rossi, Freeman, Lipsey, 1999).

Indicatorii de calitate sunt dintre cei mai relevanți astăzi. De exemplu, în cazul *politicilor educaționale*, următorii sunt cei mai semnificativi (European Commission, 2000):

Indicatori de performanță: matematică; citit; științe; tehnologii de informare și comunicare; limbi străine; a învăța să înveți; cultură civică.

Succes și tranziție: abandonul școlar; parcurgerea educației secundare (liceu); participarea la educația terțiară (nivel universitar).

Monitorizarea educației școlare: evaluarea și conducerea educației școlare; participarea părinților.

Resurse și structuri: pregătirea și perfecționarea cadrelor didactice; participarea la educația pre-primară; numărul de elevi la un calculator; cheltuieli cu educația pe un elev.

De exemplu, indicatorii de performanță privesc măsura în care elevii stăpânesc cunoștințe și și-au format abilități în domeniul matematicilor, al științelor, limbilor străine, culturii civice, tehnologiilor de informare și comunicare, au capacitatea de a citi și a înțelege instrucțiunile și textele. Foarte importantă este deprinderea de către elevi a capacității de a învăța să învețe: a abilității de a continua să achiziționeze cunoștințe și deprinderi, în variate situații de viață, chiar după ce educația formală s-a încheiat.

4. Evaluarea procesului permite analiza rațiunilor pentru care o politică publică a avut succes sau, dimpotrivă, a eșuat și face posibilă modificarea politicii astfel încât aceasta să fie continuată mai degrabă decât să fie abandonată. În acest cadru sunt examinate metodele organizaționale, inclusiv regulile și procedurile folosite, de a implementa o politică și de a furniza bunurile sau serviciile respective.

Cum am văzut, unul dintre principalele argumente în sprijinul utilizării evaluărilor administrative este acela că, prin apelul la tehnici sofisticate de analiză,

sunt obținute informații relevante, neutre, obiective, iar recomandările și aprecierile făcute au un caracter, dacă nu pe deplin științific, cel puțin rezonabil: ele sunt demne de încredere și pot constitui baza unor decizii ulterioare privind continuarea, modificarea sau abandonarea acelei politici, precum și în legătură cu capacitatea acelei agenții guvernamentale sau chiar a guvernării ca întreg de a implementa anumite măsuri. Alături de evaluările administrative, și evaluările de alte tipuri ale unei politici publice influențează comportamentul persoanelor cu rol important în procesul de înfăptuire a politicilor.

Evaluarea juridică a unei politici publice se concentrează nu asupra eficacității, efectelor sau bugetului acesteia, ci asupra problemelor juridice care sunt implicate în implementarea de către guvernare a acelei politici. În particular, problemele care se ridică privesc posibilele conflicte între acțiunile guvernamentale și prevederile constituționale, între diferitele reglementări existente, ori între acțiunile guvernamentale și drepturile individuale sau standardele acceptate de comportament al agențiilor guvernamentale. Aceste evaluări sunt realizate de organele juridice; dar dezbaterile publice în care sunt implicați actorii interesați reprezintă momente extrem de semnificative în aceste evaluări. Într-adevăr, în acest fel se creează opinia publică prevalentă și apar presiuni foarte puternice pentru o anumită direcție de acțiune politică. Să ne gândim, de exemplu, la dezbaterile publice din țara noastră cu privire la modul în care trebuie respectată prevederea din Legea învățământului nr. 84/1995 privind acordarea pentru educație a unei buget în limitele a cel puțin 4% din produsul intern brut; sau, la începutul anului 2001, la discuțiile privind raportul dintre drepturile cetățenilor de a avea acces la informație și prevederile legale asupra secretului de stat.

Evaluările politice: ele reprezintă aprecieri, mai mult sau mai puțin sistematice, asupra unei politici publice, făcute nu numai de reprezentanții agențiilor guvernamentale implicate, ci de oricare agent interesat în acea politică. Spre deosebire de evaluările administrative și juridice, cele politice nu au de obicei un caracter sistematic și nici nu apelează la instrumente tehnice sofisticate. Dar acest fapt nu le micșorează semnificația: căci rolul lor principal nu este acela de a îmbunătăți modul în care este implementată o politică, ci mai degrabă acela de a sprijini aplicarea ei sau, dimpotrivă, de a ridica obiecții împotriva ei.

Evaluările politice devin importante în anumite ocazii:

- a) În timpul alegerilor: acestea se concentrează de cele mai multe ori asupra unor teme specifice, asupra unor politici publice înalte relevante în momentul respectiv. Opțiunile alegătorilor pentru un anumit partid politic sau pentru o anumită coaliție pot fi înțelese ca expresie a evaluărilor lor informale ale politicilor practicate sau ale celor propuse. Cu toate acestea, întrucât alegătorii au un singur vot, nu e posibil ca din felul în care ei au votat să se tragă concluzii sigure cu privire la aprecierile lor privind fiecare dintre politicile publice discutate în perioada campaniei electorale.
- b) În cazul unui referendum cu privire la anumite politici, aprecierile alegătorilor sunt mai clare. Dar aceste forme de consultare a alegătorilor asupra diverselor politici sunt foarte rare.
- c) Cel mai adesea, evaluările politice presupun consultări cu reprezentanții actorilor interesați. Exemple cunoscute sunt, de pildă, consultările cu reprezentanții partidelor politice, ai mass-media, ai organizațiilor neguvernamentale, ai sindicatelor, privind strategia generală a României de aderare la Uniunea Europeană sau la NATO, ori cele privind adoptarea bugetelor anuale.

De bună seamă, evaluările politice nu implică în mod direct schimbarea acțiunii guvernamentale; adesea ele sunt folosite de către guvernare în sens politic: pentru a continua anumite politici sau pentru a câștiga imagine internă sau externă. De asemenea, și ceilalți actori implicați au de multe ori, prin participarea la astfel de consultări, și alte scopuri decât acelea de a formula propuneri concrete privind acea politică publică (critica ei sau un spor de imagine etc.).

c) Metode de evaluare

Pentru a realiza o evaluare este necesară utilizarea unor metode de cercetare care să producă datele pe baza cărora să se realizeze **aprecierile** și să se formuleze **recomandările**. Putem clasifica aceste metode după mai multe criterii:

- a) după felul în care intervin în realitate, avem: metode *experimentale*, *neexperimentale*, *cvasiexperimentale* și *mixte*;
- b) după tipul de date pe care le oferă, avem: metode *cantitative* și *calitative*.

O imagine sintetică a acestor metode e oferită în tabelul următor:

Configurarea cercetării	Obiectiv primar	Tipuri de probleme pentru care configurarea este cea mai potrivită	Metode de cercetare	
			Metode de culegere a datelor	Tip predominant de culegere a datelor
I. Neexperimentale				
A. Exploratorii	Identificarea principalelor variabile (influențe), pentru a realiza evaluări mai riguroase în viitor	Studiul unor aspecte ale implementării politicilor care nu au fost studiate sistematic anterior	Interviu cu personalul agenției, clienți etc. Studiul arhivei relevante. Studii de caz. Colectarea datelor administrative	Calitative
		Studiul rezultatelor semnificative care au fost neglijate în evaluările anterioare	Colectare de date brute privind rezultatele apelând la cele ale agenției sau prin cercetări noi	Cantitative
B. Descriptive	O evaluare mai riguroasă, prin identificarea definirea și măsurarea unor variabile cheie ale politicii, dar fără a folosi un grup de control	Implementarea politicii	La fel ca în cazul măsurilor exploratorii	Calitative
		Rezultate brute pe termen scurt sau lung ale politicii. Opțiunea cea mai riguroasă este cea a unei abordări comparative	La fel ca în cazul metodelor exploratorii	Cantitative
II. Crasexperimentale	O evaluare mai riguroasă, pentru a determina dacă rezultatele studiate pot fi atribuite influenței politicii mai curând decât altor factori sau întâmplării. Se face apel la grup de control	Rezultate nete pe termen scurt sau lung	Folosirea datelor administrative, cercetări	Cantitative Calitative
III. Experimentale	La fel ca mai sus, dar apelând mai riguros la grupul de control, precum și la cel cercetat	La fel ca mai sus	La fel ca mai sus	Cantitative
IV. Metode mixte	Studiul influenței implementării politicii și al intervențiilor asupra rezultatelor	Implementarea politicii și rezultate brute	Un amestec de metode	Amestec de metode cantitative și calitative

Metodele experimentale sunt, în general, considerate cele mai puternice în realizarea unei evaluări. Să luăm un exemplu. Presupunem că vrem să evaluăm impactul folosirii manualelor alternative. Pentru aceasta, strategia urmată e următoarea: se selectează aleator un număr de școli (sau zone) în care învățătorii și profesorii vor putea alege manualele după care doresc să lucreze. De asemenea, se selectează un alt număr de școli, care vor funcționa ca grup de comparație. Ideea este ca cele două grupuri de școli să fie cât se poate de similare: indicatorii cercetați (reprezentativi pentru nivelul de educație al elevilor) vor fi astfel foarte asemănători. Așa ceva este posibil dacă cele două grupuri de școli sunt ambele selectate aleator. După aceea se aplică tratamentul – sunt furnizate manualele alternative, între care învățătorii și profesorii aleg. Apoi se realizează o cercetare, având ca scop măsurarea indicatorilor respectivi și compararea rezultatelor obținute în școlile în care s-a aplicat și în cele în care nu s-a aplicat tratamentul. În acest fel se poate determina impactul folosirii manualelor alternative și se pot face recomandări asupra implementării unei astfel de politici.

Utilizarea acestor metode are importante beneficii. Cel mai important este facilitarea interpretării datelor: de pildă, impactul unei politici se măsoară simplu, prin compararea diferențelor în mărimea indicatorilor, între grupul cercetat și cel de comparație. (Desigur, pentru ca metoda să fie utilizabilă, este necesar ca cele două grupuri – cel cărui i se aplică tratamentul și cel de comparație – să fie statistic echivalente.)

Metodele cvasiexperimentale se folosesc atunci când nu este posibil să se construiască grupuri de tratament și de comparație în mod aleator, care deci să fie foarte asemănătoare statistic înainte de aplicarea unei politici. Aceste metode apelează însă și ele la grupuri de comparație, ale căror caracteristici sunt folosite pentru a evalua impactul aplicării politicii: analiza statistică privește felul în care variază diferențele dintre caracteristicile celor două grupuri. Să luăm, de pildă, așa-numita metodă a dublei diferențe, folosită în evaluările de impact:

Metoda dublei diferențe constă în cercetarea valorilor unui indicator și înainte, și după aplicarea unei politici, atât în cazul *grupului cărui i se aplică acea politică*, cât și al celui de *comparație*. Principalii pași sunt următorii:

Pasul 1: Înainte de aplicarea politicii se realizează o cercetare care se aplică ambelor grupuri. Uneori e necesară o cercetare preliminară, pentru a determina care sunt grupurile afectate.

Pasul 2: După ce politica a fost aplicată, sunt necesare mai multe cercetări, toate compatibile cu cea inițială; ideal, ar trebui să se aplice aceluiași eșantion.

Pasul 3: Se determină modul în care au variat înainte și după aplicarea politicii valorile indicatorilor de rezultat pentru ambele grupuri.

Pasul 4: Se determină diferențele între variațiile aceluși indicator în cazul celor două grupuri. Aceasta este o bază de estimare a impactului politicii.

Metodelor experimentale (și cvasiexperimentale) de evaluare le-au fost aduse mai multe critici; dintre acestea, alături de Parsons (1995: p. 551), le enumerăm pe următoarele:

- Societatea este atât de complexă încât nici un experiment nu poate fi derulat fără a omite o seamă de factori. Ce judecăți primează în stabilirea parametrilor fiecărui fenomen ce va fi examinat?
- Cum se poate desfășura cercetarea așa încât să se obțină rezultate „bune“, dat fiind că experimentele au limite financiare și constrângeri temporale?
- Nu doar costul și timpul condiționează experimentul; el depinde de asemenea de management și de modul în care este implementat.
- Pot fi relevante experimentele sociale când se dorește compararea unor grupuri adesea foarte diferite?
- În experimentele sociale, indivizii pot conștientiza faptul ca sunt subiecți, iar aceasta le modifică cel mai adesea comportamentul (efectul „Hawthorne“).
- Apar și probleme morale: Este drept ca un grup să fie privat de resurse? În plus, este posibil ca unele persoane să nu agreeze ideea de a se experimenta asupra lor.
- Experimentele cer timp, iar politicienii care ar trebui să decidă nu îl au; se mai poate întâmpla ca, atunci când în cele din urmă un experiment este încheiat, situația inițială să se fi schimbat într-atât încât rezultatele experimentului să nu mai poată fi folosite.

Este mult prea costisitor pentru societate să aplice programe sau politici la scară largă fără a ști cum vor funcționa acestea în mod real. Așa cum susține K. R. Popper, schimbarea ar trebui realizată în pași mici pentru a-i testa efectele.

În plus, este necesar ca – acolo unde este posibil – schimbările să nu fie realizate la scara cea mai largă disponibilă: e recomandabil ca ele să fie pilotate, să fie aplicate în anumite zone sau anumite segmente ale societății,

pentru a testa efectele și a putea apoi să le corecteze. De exemplu, în privința reformelor în învățământul românesc, un studiu (Miroiu, A. (ed.), 1998: p. 162) a sugerat ca intervenția în realitate să fie „bine cumpănită, pentru a nu declanșa forțe necunoscute și incontrolabile. Recomandăm ca ea să se facă urmând câțiva pași obligatorii:

- evaluarea situației: evaluare legislativă, evaluări instituționale pilot;
- elaborarea strategiei de acțiune;
- realizarea unor aplicări pilot (la nivel instituțional, local etc.);
- evaluarea impactului;
- aplicarea la nivel național, eventual treptat, pe componente, a strategiei;
- monitorizarea și evaluarea efectelor.“

Metodele neexperimentale pot fi exploratorii sau descriptive. Cele exploratorii se concentrează pe identificarea principalelor variabile (influențe) în aplicarea unei politici, pentru a realiza evaluări mai riguroase în viitor; cele descriptive vizează prioritar identificarea, definirea și măsurarea unor variabile cheie ale politicii, dar fără a folosi un grup de control. Între ele, un rol important îl are evaluarea teoriei subiacente politicii respective. Premisa acestui tip de evaluări este aceea că politicile se bazează – explicit sau implicit – pe anumite supoziții privind relațiile cauzale, interdependențele dintre fenomenele pe care le afectează acea politică. De exemplu, politicile de privatizare se bazează pe ipoteza că un control privat asupra bunurilor este mai eficient decât unul de stat. Teoria aflată la baza unei politici publice este un aspect al acesteia care poate fi evaluat de sine stătător. O apreciere a ei este importantă, deoarece o politică întemeiată pe supoziții incorecte sau slabe are puține șanse să atingă rezultatele dorite. Evaluarea teoriei pe care se bazează o politică publică se poate realiza în principal în două moduri (Rossi, Freeman, Lipsey, 1999):

- a) se compară intervenția pe care o presupune teoria acelei politici cu nevoile sociale de bunuri și de servicii așteptate în acel domeniu;
- b) se solicită decidenților sau altor actori interesați să își exprime poziția față de plauzibilitatea, fezabilitatea și corectitudinea susținerilor care sunt cuprinse în teoria acelei politici.

Importanța acestui fel de evaluare a unei politici publice este aceea că permite o înțelegere mai bună a configurării acesteia; de asemenea, ea produce o bază pentru evaluarea implementării politicii respective și a rezultatelor produse de ea.

Metodele experimentale pe care le-am menționat mai devreme sunt cantitative. Alături de ele, un rol deosebit de important în realizarea unei evaluări îl au metodele calitative. În cazul lor, interesul principal este acela de a înțelege procesele, comportamentele, situațiile de fapt, așa cum sunt percepute acestea de către persoanele individuale sau de către grupurile de oameni care sunt studiați. De pildă, metodele calitative permit să înțelegem felul în care membrii unei comunități percep o politică și felul în care ei sunt afectați de ea. Cele mai cunoscute metode de acest fel sunt *observația*, *interviul*, *focus grupul* (a se vedea mai jos scurte descrieri ale lor).

Metodele calitative au câteva avantaje importante: ele sunt flexibile, pot fi configurate pentru nevoile fiecărei evaluări în parte; pot fi realizate mult mai ușor și pot sprijini evaluarea prin aceea că furnizează o înțelegere mai bună a priorităților și percepțiilor decidenților, precum și a proceselor care pot afecta eficacitatea și impactul acelei politici publice. Pe de altă parte însă, metodelor calitative li s-au adus obiecții importante: mai mult decât în cazul celor cantitative, culegerea datelor are un caracter subiectiv, depinzând mult de preferințele cercetătorilor. În plus, faptul că în cazul lor lipsește grupul de comparație face ca semnificația lor statistică să fie mai mică și să fie dificilă generalizarea rezultatelor obținute la nivelul unei populații reprezentative. Apoi, validitatea rezultatelor lor depinde mult de abilitățile, experiența evaluatorilor, spre deosebire de metodele cantitative, în care aspectele obiective, posibilitatea de a compara interindividual rezultatele sunt mai importante. În sfârșit, metodele calitative spun mai puțin despre relațiile cauzale între fenomenele cercetate.

Etapele realizării unei evaluări. Odată ce s-a hotărât să se realizeze o evaluare a unei anumite politici publice, primul pas constă în stabilirea cu claritate a obiectivelor acesteia și a problemelor asupra cărora ea se va axa. Acest lucru e necesar, deoarece astfel evaluatorii vor avea o imagine determinată a ceea ce așteaptă de la evaluarea respectivă agenția sau instituția care a comandat-o. În particular, este nevoie să se determine tipul de evaluare care va fi realizat (de pildă, dacă e vorba de o evaluare de eficiență, de eficacitate, de program sau de impact). Un mijloc folositor de a realiza această lucră e acela de a ne concentra pe răspunsurile la următoarele întrebări:

1. *Care sunt obiectivele acelei politici?* Pentru a răspunde, e necesar să se determine: a) scopul strategic urmărit; b) schimbările așteptate în comportamentul grupului țintă.

2. *Care sunt indicatorii studiați?* E necesar să fie indicați: a) indicatori generali (care descriu domeniul de aplicare a acelei politici publice) și b) indicatori specifici (de pildă, indicatori de rezultat sau de eficiență etc.).
3. *Care sunt metodele de monitorizare a politicii și de evaluare a acesteia?* Pentru aceasta, se determină: a) unde trebuie căutate informațiile necesare; b) cum se determină corectitudinea informațiilor existente; c) cum se monitorizează implementarea politicii; d) care sunt metodele de cercetare folosite etc.
4. *Care sunt presupuzițiile care sunt făcute în configurarea evaluării?* Cel mai adesea, evaluările fac apel la valori implicite sau explicite, la misiunea pe care o asumă guvernarea etc. De exemplu, evaluarea unei politici de asistență socială pentru un grup defavorizat face apel la idealul general al eliminării sărăciei; evaluarea unor politici educaționale de creștere a accesului tinerilor din mediul rural la educație universitară are la temelie sa valoarea echității sociale etc.

Etapele principale ale formulării și realizării unei evaluări:
În timpul pregătirii evaluării:

1. Decizia dacă evaluarea se va face sau nu
2. Clarificarea obiectivelor evaluării
3. Detectarea și cercetarea datelor disponibile
4. Formularea evaluării
5. Formarea echipei de evaluare
6. Dacă urmează să fie strânse noi date:
 - i. Eșantionare
 - ii. Construirea instrumentelor de culegere a datelor
 - iii. Alegerea și pregătirea personalului care va culege datele
 - iv. Testări pilot
 - v. Culegerea datelor
 - vi. Managementul datelor

În timpul realizării evaluării:

7. Continuarea culegerii de date
8. Analiza datelor
9. Scrierea raportului și discutarea lui cu decidenții și alte persoane implicate
10. Încorporarea rezultatelor în formularea evaluării

Detectarea și cercetarea datelor disponibile este al doilea pas sau a doua etapă în realizarea unei evaluări. Pentru a realiza studii de evaluare, pot fi utilizate date de tipuri foarte diferite, atât cele statistice cât și date care sunt extrase din interviuri, focus-grupuri sau alte metode calitative. E important de reținut că, oricât de demne de încredere ar fi acestea, uneori ele pot ascunde aspecte importante ale realității. Două exemple: datele privind veniturile unei familii nu dau seamă de diferențierile care se manifestă în interiorul acestora: în particular, ele ascund în mare măsură: faptul că femeile au venituri mai mici decât bărbații sau faptul că – în România de pildă – aproximativ 40% din femeile în vârstă de până la 35 de ani nu au surse proprii de venit. Al doilea exemplu: cercetările efectuate (Vlăsceanu, Dima, 2000) au ajuns la concluzia – surprinzătoare pentru mulți – că studenții români nu sunt o categorie defavorizată, care să aibă nevoie de o protecție socială ridicată; dimpotrivă, ei provin din categoriile cele mai avantajate social în România contemporană.

Tehnica	Caracteristici
Studii de caz	Culegere de informații în forma unor cazuri care pot avea o formă descriptivă sau explicativă și servește ca răspunsuri la întrebări de forma cum și de ce.
Focus-grupuri	Discuții centrate asupra unor probleme cu membrii grupului țintă. Scopul este acela de a compara perspectiva beneficiarilor unei politici cu conceptele abstracte pe care le folosește evaluatorul în cercetarea sa.
Interviuri	Intervievaților li se pun întrebări, iar răspunsurile sunt notate. Interviurile pot fi formale sau informale, față în față sau prin telefon etc.
Observația	Observare a ce se întâmplă, când, cum, unde. Poate fi directă (când observatorul se uită și notează) sau participativă (când observatorul devine pentru un timp parte a structurii cercetate).
Chestionare	Conțin o colecție de întrebări ale căror răspunsuri pot fi prelucrate.
Analiza documentelor	Analiza unor documente precum baze de date administrative, materiale folosite pentru pregătirea personalului, corespondență, procese verbale etc.

După clarificarea obiectivelor evaluării și a informațiilor disponibile, se poate trece la etapa configurării propriu-zise a evaluării. Contrângeri precum: ținta evaluării; timpul disponibil; capacitatea de realizare efectivă de către evaluatori a unei cercetări complexe; bugetul evaluării au un rol important în această etapă. În principal, ele determină alegerea metodelor de cercetare. Într-adevăr, să ne gândim numai la faptul că aplicarea unor chestionare la nivel național și preluarea datelor de acest gen solicită un buget ridicat. Totuși, deciziile luate în acest moment nu trebuie să fie foarte rigide: desfășurarea cercetării poate impune modificări, colectarea unor noi date sau aplicarea altor metode de studiu.

Evaluările presupun cooperarea mai multor specialiști, fiecare cu un rol specific în cadrul echipei. De obicei aceasta este compusă din un director al proiectului de evaluare, din specialiști în domeniul analizei politicilor, din statisticieni, specialiști în cercetarea empirică, informaticieni. E important ca echipa să se formeze cât mai repede, fiecare membru al ei să își cunoască bine responsabilitățile și să comunice cu ceilalți. De asemenea, trebuie realizate mecanismele de cooperare dintre evaluatori și oficialii din agenția sau instituția care a solicitat evaluarea.

Culegerea datelor este o etapă esențială în evaluare, căci de ea depinde în mare măsură validitatea analizelor. În acest moment intervin câteva decizii și activități cruciale pentru evaluare: a) deciziile privind indicatorii care vor fi măsurați (unii dintre ei necesită urmărirea comportamentului grupurilor cercetate pe o perioadă mai îndelungată de timp – așa cum este necesar adesea în cazul evaluărilor de impact); b) decizia în privința metodelor folosite și formularea instrumentelor; c) eșantionarea; d) elaborarea chestionarelor (o atenție deosebită trebuie acordată tipurilor de informații care se doresc să fie obținute prin această metodă); e) aplicarea chestionarelor și alte forme de cercetare empirică (alegerea personalului cu care se lucrează este deosebit de importantă); f) verificarea acurateții datelor obținute și prelucrarea lor.

Analiza, elaborarea raportului și diseminarea reprezintă etapele centrale ale unei evaluări. Ele presupun colaborarea strânsă între membrii echipei, în special între analiștii politicilor și specialiștii implicați în culegerea și prelucrarea datelor, precum și între analiști și oficialii din agenția sau instituția care a solicitat elaborarea respectivei evaluări. Accentul cade de obicei pe alegerea datelor relevante și pe interpretarea acestora. Interpretarea nu

este niciodată un proces strict neutru, pur obiectiv. În cadrul ei intervin (cu mai multă sau mai puțină forță, direct sau nu) valorile implicite, susținute de evaluatori, convingerile lor ideologice sau chiar politice. De aceea, în aceste etape comunicarea dintre ei și alți actori implicați în acea politică este esențială pentru a clarifica punctele de vedere sensibile.

Câteva caracteristici ale acestor etape ale elaborării unei evaluări merită să fie menționate: a) în funcție de experiența evaluatorilor, de felul în care este structurată echipa, de colaborarea cu decidenții, evaluarea poate să dureze mai mult decât a fost anticipat; b) rezultatele evaluării trebuie să fie diferențiate în funcție de destinatar: ceea ce apare ca foarte important pentru un cititor din lumea universitară poate să nu fie la fel pentru altul din presă sau pentru decidenții politici; de aceea este nevoie să se producă mai multe materiale care cuprind rezultatele activității; c) legat de acest fapt, evaluatorii trebuie să își formeze o strategie de diseminare a rezultatelor, prin conferințe, comunicate și conferințe de presă, publicarea lor (inclusiv pe web); d) raportul trebuie să includă un sumar foarte clar, în care să fie prezentate:

- 1) principalele recomandări;
- 2) prioritățile;
- 3) implicațiile bugetare;
- 4) consecințele neaplicării acelor recomandări.

*

*

*

În paginile de deschidere ale acestei lucrări încercăm să avertizez cititorul că – altfel decât se crede de obicei, nereflectiv – procesul de înfăptuire a politicilor nu este unul pe care să îl putem caracteriza ca rațional (dacă am defini acest termen într-un sens cât de cât tare). Dimpotrivă, spuneam atunci, acest proces este încărcat de constrângeri sociale, politice, economice, care fac ca el să nu poată fi ușor pus în chingile strâmte ale unui sau altui model rațional. Altfel spus, procesul de înfăptuire a politicilor este unul mai degrabă politic decât rațional. Alături de caracteristicile problemelor însele, de contextul activităților determinate de analiză, cadrele, constrângerile politice sunt definitorii.

Ceea ce înseamnă că, pentru a putea spune cum se elaborează și cum se implementează politicile publice, atenția principală trebuie să o îndreptăm

spre interacțiunile dintre actorii relevanți implicați. O politică publică este într-o măsură ridicată negociere, compromis între interese diverse – fie că acestea sunt ale unor actori din sfere guvernamentale sau neguvernamentale.

După ce am parcurs problematica pe care o ridică componentele diferite ale procesului de înfăptuire a politicilor și am găsit în fiecare dintre ele mărturii ale acestui fenomen, o astfel de susținere poate că apare într-un mai mare grad rezonabilă.

Cititorul atent și avizat va putea să alăture analizelor prezentate aici pe cele făcute în contexte diferite, dar care vizează o problematică analogă, anume aceea a mecanismelor de luare a deciziilor în cadrul unei firme (în particular, în cazul deciziilor strategice) sau în gestionarea unui proiect. Acolo apare de asemenea problematica abordării secvențiale a procesului de decizie, precum și problematica diverselor interferențe, ori contrângeri care fac ca deciziile să depindă de factori neomogeni. Nu am avut prilejul să accentuez îndeajuns asupra asemănarilor și diferențelor dintre aceste contexte și procesul de înfăptuire a politicilor publice. Probabil că nu este însă dificil să notăm că, în acest din urmă caz, astfel de contrângeri și factori sunt foarte stăruitori și pervazivi, poate mai mult astfel decât în celelalte contexte.

Aș dori totuși ca, măcar în încheiere, să înlătur o posibilă interpretare – pe care o consider greșită – a structurii argumentării. Poate că cititorul va fi rămas cu presupunerea că impulsul către politicile publice, dar și motivația principală a faptului că ele reprezintă miezul activităților guvernamentale, se află în tensiunea dintre piața liberă și sectorul public. E adevărat, ideea de politică publică, dar și necesitatea promovării politicilor publice au fost legate de neîmplinirile pieței, pe de o parte, și de rolul sectorului public în viața societății, pe de altă parte. O formă mai simplă de a pune această opoziție a fost cea a evidențierii rolului bunurilor publice (comune, vămuite sau pur publice) în raport cu cele private.

Numai că această împrejurare nu exprimă decât o condiție necesară, nu însă și suficientă, a creșterii rolului instituțiilor guvernamentale în procesul de înfăptuire a politicilor. Argumentul expus mai devreme în favoarea caracterului politic al procesului de înfăptuire a politicilor poate fi reformulat cu ușurință astfel încât să spună, pur și simplu, că nu doar instituțiile sau agențiile guvernamentale sunt actorii relevanți în formularea și aplicarea politicilor publice. Această consecință e poate cea mai evidentă dacă ne gândim la două modele de implementare a politicilor: cel de sus în jos și

cel de jos în sus. Neadecvarca primului dintre aceste modele înseamnă că pentru a înțelege cum se implementează o politică centrarea pe ceea ce fac agențiile guvernamentale nu este suficientă: trebuie să vedem care sunt caracteristicile rețelelor de actori implicați pentru a ne putea formula o imagine mai adecvată a modului în care politica este implementată.

Alături de acest argument general, altele mai specifice pot fi formulate. Pesemne că unul dintre cele mai tari e cel formulat de E. Ostrom (1990): alături de stat și de piață, există și alte mecanisme, experimentate în felurite chipuri de comunități umane, de gestionare a problemelor comune (autoorganizarea acestor comunități pentru a gestiona bunurile comune, de pildă). Ca să folosesc o distincție din logica clasică, silogistică, statul și piața nu sunt contradictorii, ci numai contrare; e drept, ele se contrazic, dar ele nu sunt singurele mecanisme prin care se poate răspunde problemelor comune ale unei comunități.

Ce astfel de mecanisme există? Și cum pot fi ele făcute să funcționeze? – Iată într-adevăr întrebări care merită puse și cărora o abordare mai aplicată asupra politicilor publice nu le poate refuza un răspuns. (Cred că semnificația acestor întrebări se află și în faptul că ele ating dimensiuni cheie ale procesului prin care în România, în acești ani, s-au putut înfăptui – sau, poate mai corect zis, ar fi trebuit să se înfăptuiască – politicile publice.) Nu mi se pare de aceea exagerată opțiunea de a sugera ca una dintre principalele teme de investigație a politicilor publice din țara noastră să fie cea a mecanismelor și structurilor prin care sunt gestionate, în fiecare caz în parte, cu succes sau (din nefericire, de obicei) fără, diferitele bunuri și servicii publice.

BIBLIOGRAFIE

- Allison, G.T. (1971): *The Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown, Boston.
- Allen, A. (1998): „Privacy“, in Jaggar, A.M., Young, I.M. (eds.), *A Companion to Feminist Philosophy*, Blackwell, Oxford.
- Anderson, J.E. (1989): „Government and the Economy: What is Fundamental?“, in M.W.J. Samuels (ed.), *Fundamentals of the Economic Role of Government*, Greenwood Press, New York.
- Arrow, K.J. (1951): *Social Choice and Individual Values*, Wiley, New York.
- Axford, B., Browning, G.K. et al. (1997): *Politics: An Introduction*, Routledge, London.
- Bachrach, Baratz, (1962): „Two Faces of Power“, in *American Political Science Review*, 56, pp. 947-952.
- Ballart, X. (1998): „Spanish Evaluation Practice versus Program Evaluation Theory“, in Kessler, M.C., Lascoumes, P., Setbon, M., Thoenig, J.-C. (eds.), *Evaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, Paris.
- Birkland, T.A. (1997): *After Disaster: Agenda Setting, Public Policy, and Focusing Events*, Georgetown University Press, Washington.
- Blalock, A.B. (1999): „Evaluation Research and the Performance Management Movement“, in *Evaluation*, 5, pp. 117-149.
- Brewer, G.D. (1974): „The Policy Science Emerge: To Nurture and Structure a Discipline“, in *Policy Sciences*, 5, pp. 239-244.
- Brewer, G., DeLeon, P. (1983): *The Foundations of Policy Analysis*, Homewood, Dorsey.
- Cobb, R., Elder, Ch. (1972): *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, Bacon, Boston.
- Cobb, R., Ross, J.-K., Ross, M.H. (1976): „Agenda Building as a Comparative Political Process“, in *The American Political Science Review*, 70, pp. 126-138.
- Cobb, R., Ross, M.H. (1997): „Denying Agenda Access: Strategic Considerations“, in Cobb, R., Ross, M.H. (eds.), *Cultural Strategies of Agenda Denial*, University Press of Kansas.

- Cohen, M., March, J., Olsen, J. (1972): „A Garbage Can Model of Organizational Choice“, in *Administrative Science Quarterly*, 17, 1, pp. 1-25.
- Crenson, M. (1971): *The Un-Politics of Air Pollution. A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Dahl, R. (1957): „The Concept of Power“, in *Behavioral Science*, 2, pp. 201-215.
- Dahl, R. (1961): *Who Governs?*, Yale University Press, New Haven.
- DeLeon, P. (1978): „A Theory of Policy Termination“, in May, J.V., Wildavsky, A.B. (eds.), *The Policy Cycle*, Sage, Beverly Hills.
- DeLeon, P. (1983): „Policy Evaluation and Program Termination“, in *Policy Studies Review*, 2, pp. 631-647.
- DeLeon, P. (1987): „Policy Termination as a Political Phenomenon“, in Palumbo, D. (ed.), *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Newbury Park.
- Dima, A.M., Vlăsceanu, L. (2000): „Întâlnire cu studenții“, in Miroiu, A. (ed.), *Restructurarea sectorului public în România*, Trei, București.
- Dolbeare, K.M., Dolbeare, P. (1976): *American Ideologies*, Random House, New York.
- Dolowitz, D.P., Marsh, D. (2000): „Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making“, in *Governance*, 13, pp. 5-24.
- Dryzek, J.S. (1990): *Discursive Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Dunleavy, P. (1991): *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester, New York.
- Dunleavy, P., O'Leary, B. (1987): *Theories of the State*, MacMillan, London.
- Dunn, W.N. (1981): *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Easton, D. (1965): *A Framework for Policy Analysis*, A.A. Knopf, New York.
- Edelman, M.J. (1988): *Constructing the Political Spectacle*, University of Chicago Press, Chicago.
- Elster, J. (1993): „Constitution-Making in Eastern Europe: Rebuilding the Boat in the Open Sea“, in J.J. Hesse (ed.), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe: Towards Public Sector Reform in Post-Comunist Societies*, Blackwell, Oxford.
- Etzioni, A. (1967): „Mixed Scanning: a „Third“ Approach to Decision Making“, in *Public Administration Review*, XXVII, pp. 385-392.
- European Commission (2000): *European Report on Quality of School Education*.
- Fischer, F. (1995): *Evaluating Public Policy*, Nelson-Hall, Chicago.
- Forester, J. (1984): „Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through“, in *Public Administration Review*, 44, 1, pp. 23-31.
- Geva-May, I., Wildavsky, A. (1997): *An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft*, Kluwer, Boston.
- Geva-May, I., Pal, L.A. (1999): „Good Fences Make Good Neighbours“, in *Evaluation*, 5, pp. 259-277.
- Goodin, R.E. (1996): „Institutions and Their Design“, in R. E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*, Cambridge University Press, Cambridge.

- Goodin, R.E., Klingemann, H.-D. (eds.) (1996): *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, Oxford.
- Guba, E.G., Lincoln, Y.S. (1987): „The Countenances of Fourth-Generation Evaluation: Description, Judgement, and Negotiation”, în Palumbo, D.J. (ed.), *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Newbury Park.
- Ham, C., Hill, M. (1984): *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Harvester, New York.
- Hardin, G. (1968): „The Tragedy of the Commons”, în *Science*, 162, pp. 1243-1248.
- Hayek, Fr. (1995): *Law, Legislation, and Liberty*, Routledge, London.
- Heclo, H. (1972): „Review Article: Policy Analysis”, în *British Journal of Political Science*, 2, pp. 83-108.
- Hesse, J.J. (1997): “Rebuilding the State: Public Sector Reform in Central and Eastern Europe”, în J. E. Lane (ed.), *Public Sector Reform*, Sage, London.
- Hill, M. (1997): *The Policy Process in the Modern State*, 3rd ed., Prentice Hall, London.
- Hjern, B., Porter, D.O. (1998): „Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis”, în Hill, M. (ed.), *The Policy Process*, Prentice Hall, London.
- Hogwood, B.W., Gunn, L.A. (1984): *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press, Oxford; trad. rom. (2000): *Introducere în politicile publice*, Trei, București.
- Hood, C. (1983): „Using Bureaucracy Sparingly”, în *Public Administration*, 61, pp. 197-208.
- Hood, C. (1991): „A Public Management for All Seasons?”, în *Public Administration*, 69, pp. 3-19.
- Howlett, M., Ramesh, M. (1995): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*, Oxford University Press, Oxford.
- Hughes, O.E. (1998): *Public Management and Administration*, MacMillan, London.
- Jenkins-Smith, H.C., Sabatier, P.A. (1993): „The Study of Public Policy Processes”, în Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (eds.), *Policy Change and Learning*, Westview, Boulder.
- Katchanovski, I. (2000): „Divergence in Growth in Post-Communist Countries”, în *Journal of Public Policy*, 20, pp. 55-81.
- Kingdon, J. (1995): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown et Co., Boston; prima ed., 1984.
- Kirkpatrick, S.E., Lester, J.P., Peterson, M.R. (1999): „The Policy Termination Process”, în *Policy Studies Review*, 16, pp. 209-235.
- Lane, J.-E. (1995): *The Public Sector*, Sage, London.
- Lasswell, H.D. (1951): „The Policy Orientation”, în Lerner, D., Lasswell, H.D. (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford.
- Lindblom, Ch. (1959): „The Science of Muddling Through”, în *Public Administration Review*, 19, pp. 79-88.
- Lindblom, C.E., Braybrooke, D. (1963): *A Strategy of Decisions*, The Free Press, New York.

- Lindblom, Ch. (1968): *The Policy-Making Process*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Lindblom, Ch. (1977): *Politics and Markets*, Basic Books, New York.
- Linder, S.H., Peters, B.G. (1989): „Instruments of Government: Perceptions and Contexts“, în *Journal of Public Policy*, 9, pp. 35-58.
- Lynch, R. (2000): *Corporate Strategy*, Financial Times/Prentice Hall, London.
- MacRae, D. Jr., Whittington, D. (1997): *Expert Advice for Policy Choice*, Georgetown University Press, Washington.
- March, J., Olsen, J. (1979): „Organization Choice Under Ambiguity“, în March, J., Olsen, J. (eds.): *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen.
- Marsh, D., Stoker, G. (eds.) (1995): *Theory and Methods in Political Science*, MacMillan, London.
- May, P. (1992): „Policy Learning and Failure“, în *Journal of Public Policy*, 12, pp. 331-354.
- Mazey, S., Richardson, J. (1996): „The Logic of Organization: Interest Groups“, în Richardson, J. (ed.), *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London.
- May, P.J. (1991): „Reconsidering Policy Design: Policies and Publics“, în *Journal of Public Policy*, 11, pp. 187-206.
- McKinney, J.B., Howard, L.C. (1998): *Public Administration*, Praeger, Westport.
- Mill, J. St. (1993): *Despre libertate*, București, Humanitas.
- Miroiu, A. (1998): *Filosofie fără haine de gală*, ALL, București.
- Miroiu, A. (ed.) (1998): *Învățământul românesc azi*, Polirom, Iași.
- Miroiu, A., Dincă, G. (2000): *PHARE „Universitas 2000“*, București.
- Miroiu, M. (1999): *Societatea retro*, Editura Trei, București.
- Miroiu, M., Blebea-Nicolae, G. (2001): *Introducere în etica profesională*, Trei, București.
- Niskanen, W. (1994): *Bureaucracy and Public Economics*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Oakeshott, M. (1991): *Rationalism in Politics*, Liberty Press, Indianapolis; parțial tradus în românește, *Raționalismul în politică*, Editura ALL, București, 1995.
- Offe, C. (1996): „Designing Institutions in East European Transitions“, în R. E. Goodin (ed.), *The Theory of Institutional Design*.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992): *Reinventing Government*, Addison Wesley, Reading, MA.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1993): *Reinventing Government*, Plume, New York.
- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Parsons, W. (1995): *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Aldershot.
- Pateman, C. (1983): „Feminist Critiques of the Public/Private dichotomy“, în Benn, S.I., Gaus, G.F. (eds.), *Public and Private in Social Life*, Croom Helm, London.

- Peters, G. (1996): „Agenda-Setting in the European Union”, în Richardson, J. (ed.), *European Union. Power and Policy-Making*, Routledge, London.
- Patton, C.V., Sawicki, D.S. (1986), *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Peters, B.G., van Nispen, F.K.M. (1998): *Public Policy Instruments*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Pfeffer, J., Sutton, R.I. (2000): *The Knowing-Doing Gap*, Harvard Business School Press, Boston.
- Pressman, J., Wildavsky, A. (1973): *Implementation*, University of California Press, Berkeley.
- Rawls, J. (1971): *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.
- Rein, M. (1983): *From Policy to Practice*, MacMillan, London.
- Rose, R. (1991): „What is Lesson-Drawing?“, în *Journal of Public Policy*, 11, pp. 3-30.
- Rossi, P.H., Freeman, H.E., Lipsey, M.W. (1999): *Evaluation. A Systematic Approach*, 6th ed., Sage, Thousand Oaks, London.
- Rothstein, B. (1998): *Just Institutions Matter*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Sabatier, P.A., Mazmanian, D.A. (1980): „A Framework of Analysis“, în *Policy Studies Journal*, 8, pp. 538-560.
- Sabatier, P.A. (1986): „Top-down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis“, în *Journal of Public Policy*, 6, pp. 21-48.
- Sabatier, P. (1998): „The Political Context of Evaluation Research. An Advocacy Coalition Perspective“, în Kessler, M.C., Lascoumes, P., Setbon, M., Thoenig, J.-C. (eds.), *Evaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, Paris.
- Sabatier, P.A., Jenkins-Smith, H.C. (1999): „The Advocacy Coalition Framework. An Asseement“, în Sabatier, P.A. (ed.), *Theories of Policy Process*, Westview Press.
- Schmitter, P.C. (1974): „Still the Century of Corporatism?“, în *Review of Politics*, 36, pp. 85-131.
- Sen, A. (1987): *On Ethics & Economics*, Blackwell, Oxford.
- Simon, H.A. (1945): *Administrative Behavior*, MacMillan, New York.
- Simon, H.A. (1982): *Models of Bounded Rationality. Vol.2: Behavioral Economics and Business Organization*, The MIT Press, Cambridge, Mass.
- Simon, H.A. (1955): „A Behavioral Model of Rational Choice“, în *Quarterly Journal of Economics*, 69, pp. 99-118.
- Simon, H.A. (1956): „Rational Choice and the Structure of the Environment“, în *Psychological Review*, 63, pp. 129-138.
- Simon, H.A. (1976): „From Substantive to Procedural Rationality“, în Latsis, S.J. (ed.): *Method and Appraisal in Economics*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Smith, A. (1964): *Avuția națiunilor*, Editura Academiei, București.

- Stone, D. (1988): *Policy Paradox and Political Reason*, Scott, Foresman, Glenview.
- Uusikylä, P., Virtanen, P. (2000): „Meta-Evaluation as a Tool for Learning“, in *Evaluation*, 6, pp. 50-65.
- Walters, L. C., Aydelotte, J., Miller, J. (2000): „Putting More Public in Policy Analysis“, in *Public Administration Review*, 60, 4.
- Weimer, D.L. (1993): „The Current State of Design Craft: Borrowing, Tinkering, and Problem Solving“, in *Public Administration Review*, 53, pp. 110-120.
- Weimer, D.L., Vining, A.R. (1999): *Policy Analysis. Concepts and Practice*, Prentice Hall, Upper Saddle River.
- Wilensky, H. (1975): *The Welfare State and Equality*, University of California Press, Berkeley.